

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116487398>

CA1
SIR
- A56

Government
Publications 150



SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

SIRC Report 1999–2000

An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service

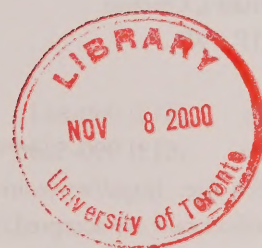
Canada



**SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE**

SIRC Report 1999–2000

**An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service**





SIRC Report 1999-2000

An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service

Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441

Fax: (613) 990-5230

Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Collect calls are accepted, and the switchboard is open
from 8:00 a.m. to 5:30 p.m. Eastern Standard Time.

© Minister of Supply and Services Canada 2000

Cat. No. JS71-1/2000

ISBN 0-662-65238-X

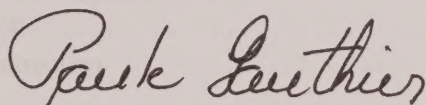
The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 2000

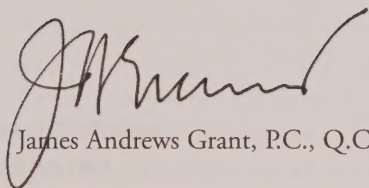
Dear Mr. MacAulay:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1999–2000, for your submission to Parliament.

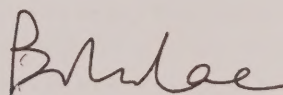
Yours sincerely,



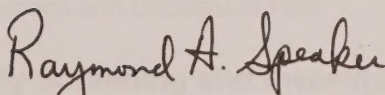
Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.
Chair



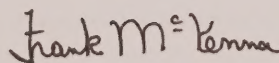
James Andrews Grant, P.C., Q.C.



Robert Keith Rae, P.C., Q.C.



Raymond Speaker, P.C.



Frank McKenna, P.C.

Contents

Statement from the Committee	ix
Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities	3
A. Areas of Special Interest for 1999–2000	3
Project Sidewinder	3
Lost Documents—A Serious Breach of Security	9
Threats from a Foreign Conflict	12
Terrorist Fundraising	13
Investigation of a Domestic Threat	15
A Long-Running Counter Intelligence Investigation	17
Domestic Exchanges of Information (4)	20
Proliferation of Weapons of Mass Destruction	21
B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada	23
The Targeting of Investigations	23
Obtaining and Implementing Federal Court Warrants	24
Audit of Sensitive Operations	24
Internal Security	25
C. Inside CSIS	25
Warrants and Warrant Statistics	25
CSIS Operational Branches	26
Arrangements with Other Departments and Governments	28
Collection of Foreign Intelligence	29
Management, Retention and Disposal of Files	31
Section 2: Security Screening and Investigation of Complaints	35
A. Security Screening	35
B. Investigation of Complaints	37

Section 3: CSIS Accountability Structure	43
A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms	43
Ministerial Direction	43
Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers	43
Disclosure of Information in the Public and in the National Interest	43
Governor in Council Regulations and Appointments	44
Certificate of the Inspector General	44
Unlawful Conduct	44
CSIS Annual Operational Report	44
SIRC Inquiries of CSIS	45
B. Inside The Security Intelligence Review Committee	45
SIRC Chair Reappointed	45
New Executive Director Appointed	46
Activities Additional to CSIS Review	46
On the Internet	47
Budget and Expenditures	47
Staffing and Organization	47
Appendix A: Glossary	51
Appendix B: SIRC Reports and Studies	55
Appendix C: Recommendations and Major Findings	63
Appendix D: Complaint Case Histories	71
Notes	79

Statement from the Committee

From the community of people who pay special attention to security intelligence matters—be they journalists, academics, parliamentarians, lawyers or intelligence professionals—we hear many views of what the Security Intelligence Review Committee should be doing and how. We know this because we make special efforts to solicit those views and create opportunities for them to be expressed, and because the interest of the media in security intelligence issues has rarely been greater than in the past year.

Not unexpectedly, the messages we receive are diverse and often contradict each other: “You take too much time”; “Your studies are not as extensive as they should be”; “You aren’t tough enough on CSIS”; “Your review process interferes with the vital business of ferreting out threats to the country.” From amongst these conflicting judgements about our work and how it relates to the task of the Service, one clear theme emerges. We continue to hear concerns about whether the system that governs the country’s security intelligence apparatus is adequately protecting individual rights.

The Committee has been made acutely aware of these concerns over the past year because of the outcome of three complaints about immigration security screening on which we rendered decisions. Despite our findings

that showed clearly that the Service had erred in the procedures used to conduct its investigations and in the advice it had given to the immigration authorities, three people continue to wait for their immigration status to be resolved.

Because the Committee’s mandate gives us the ability only to advise the Government on these matters, we can neither make directives nor change policies. Consequently, if the relevant government authorities fail to redress the wrongs our own investigations have identified, dissatisfaction with, and cynicism about, Canada’s system for dealing with immigration security screening matters can be expected only to grow—at the very least on the part of these three complainants and their legal counsel.

The Dilemma of Security Intelligence

More generally, the Committee understands that the public’s doubts about security intelligence have quite rational origins. One is the way in which security intelligence work in any democracy takes place, wherein the government gives a small group of people powerful and intrusive investigative powers and instructs them to tell almost nobody about what they are doing. The natural instinct of an aware citizenry is to wonder what on earth those people might be up to.

Another reason is grounded more specifically in the Canadian experience. Only two decades ago, the McDonald Commission laid out in painstaking detail the ways in which CSIS' organizational predecessor, the RCMP Security Service, was essentially out of control.

A third reason for concern stems from the profound social and economic changes wrought by technology and globalization. More than ever, Canadians inhabit a world of strongly competing loyalties—national, ethnic, religious and political—and although Canada is and should be open to all different kinds of people, Canadians are also aware that conflicts between these loyalties can sometimes take a violent form.

That Canada needs CSIS and the work it does, in the Committee's opinion, is not in doubt. But the mere existence of CSIS creates a dilemma for Canadian democracy: democratic government requires that its activities be as transparent as possible and that its institutions be accountable. At the same time, the essence of democracy is to balance conflicting interests in ways that best meet the collective interest—itself not always readily defined—of all citizens. Protecting that democracy and its citizens from serious threats sometimes calls for intrusive methods and requires that certain information about these activities be withheld from general knowledge. The resulting absence of hard facts leaves an information vacuum ready to be filled by speculation, suspicion and conspiracy theory.

An Elusive Balance

Although the legislation creating SIRC states that it is to "review" the activities of CSIS and report to Parliament, the Committee also sees its role as one of helping to address the challenges and dilemmas raised by the need to carry out security intelligence work out of public view. In all our activities, we strive to balance the need to protect individual rights with the state's obligation to protect against threats to Canada and Canadians.

One of the tools given to the Committee in grappling with these difficult, sometimes intractable issues was that of professional and independent inquiry. Specifically, the legislation states that the Committee is to have access "to any information under the control of the Service" relevant to the performance of its review duties. In short, we look at everything the Service does; we ask questions and then we ask more questions. We poke and prod and read and dig. As one might expect, CSIS sometimes gets impatient with us and is often displeased with our conclusions, but that is the Committee's job, which no other body in Canada is equipped to do.

It was in the context of our special mandate that, during the past year, we commented on a revised immigration law currently before Parliament. Bill C-31 would, among other measures, transfer from SIRC to the Federal Court a particular appeal process available to prospective immigrants about whom adverse information has been collected by the Service. In a report sent to the Solicitor General (under section 54 of the *CSIS Act*) about the new legislation, the Committee drew attention to SIRC's unique expertise in acting as the competent tribunal to handle appeals related to security intelligence and security screening matters—a capacity Parliament intended the Committee to have and which it has given to no other body. We believe that this proposal would remove important existing safeguards on the activities of CSIS that could have a serious negative impact on national security, on individual rights, or on both.

Reporting in the Public Interest

Another important function Parliament gave to SIRC was to report publicly. In this matter the legislation is less specific—the Committee must report to Parliament (and thus to the people of Canada) once a year about its activities. However, nothing is said about the nature of the reporting or how detailed it should be.

There are some who would prefer the Committee adopt a minimalist approach to its reporting tasks. Our job, they contend, is to assure Parliament that the Service is acting within the law and to leave it at that. However, from the beginning in 1984 and continuing to the present, Members of the Committee have adopted the view that more is better. Although our own reporting to Parliament and the people of Canada still suffers occasionally from the obfuscation made necessary by security concerns, the Committee has consistently pushed to deliver as much information as possible to the public. The Committee has fought and won countless small battles over whether a particular disclosure was damaging to national security or merely unsettling to the Service.

The main reason for the Committee's assertive approach to reporting is that we are mindful of the unique powers vested in us. The law and simple prudence about sensitive security matters dictate that the vast majority of citizens must trust in us to make sure that CSIS functions responsibly. As we have stated on other occasions, this trust must be earned and constantly nurtured.

The report that follows fulfills our legal obligation to Parliament, and we are ready and eager to discuss these and other matters with Parliamentarians. The report also reflects the Committee's continuous efforts to inform the public about security intelligence issues and draws together a year's work reviewing all facets of the Service's activities. Every study conducted, every query pursued, every complaint acted upon is reflected in its pages.

We hope that, in giving credit to CSIS when it is deserved, and pointing out shortcomings—and remedies—when and where we find them, the Committee can help replace speculation with fact and suspicion with trust.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

The report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The subsections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.
- Section 2 deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.
- Section 3 brings together under one heading—CSIS Accountability Structure—the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament, and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task—reviewing CSIS and associated activities for a certain period—and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

Each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

Section 1

A Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 1999–2000

Project Sidewinder

Report #125

BACKGROUND TO THE COMMITTEE'S REVIEW

In September and October 1999 a series of newspaper articles appeared about a RCMP–CSIS project with the codename “Sidewinder.” According to the reports, Sidewinder was a “top secret government project” launched in 1995 and staffed by a joint team of “civilian and police analysts and investigators” from both CSIS and the RCMP. The overarching theme of the media reports was that the project had been the subject of improper political interference damaging to the national interest.¹

The principal assertions in the media were:

- that the goal of Sidewinder was to gather and analyze intelligence about efforts by the Chinese Government and Asian criminal gangs to influence Canadian business and politics;
- that the Project was terminated before completion because the Service anticipated political resistance;
- that CSIS improperly destroyed all copies of Sidewinder’s final report, as well as drafts, correspondence and other related documents;
- that ending the joint project in 1997 was premature and subsequently hobbled the government’s ability to deal with emerging threats to the country;
- that the Sidewinder team’s request for additional resources, and its recommendation to CSIS/RCMP management to launch a formal investigation into

the alleged activities were answered by the project being terminated and the team being disbanded;

- that the mismanagement of Project Sidewinder had significantly harmed overall relations between CSIS and the RCMP.

SCOPE AND METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee’s review of Project Sidewinder encompassed all available documentation created or collected by CSIS since the project’s inception; interviews with Service and RCMP officers involved in preparing Sidewinder reports; correspondence with and interviews of outside parties offering information or documentation to the Committee; and an examination of all relevant documents in the Service’s files.

In view of the Committee’s mandate to review the activities of CSIS, our efforts were necessarily focused on the Service’s actions. Nevertheless, the Committee did gain access to some, though not all, Sidewinder-relevant files held by the RCMP, specifically those relating to project administration and report drafting. In addition, we were able to interview RCMP officials.

Of all the Sidewinder documents reviewed, the lion’s share originated from RCMP and not from Service files. In the period following the completion of the first draft report in 1997, the Service had disposed of most of the Sidewinder documentation in its possession. In response to a query from the Committee, the Service said that its action was appropriate and fully in accordance with standing CSIS practice for the disposal of files. This matter is discussed more fully below.

THE GENESIS OF SIDEWINDER

Only the second joint project of intelligence analysis ever undertaken by CSIS and the RCMP, the organizations signed a “Joint Analytical Plan” for Sidewinder in March 1996. Making use of public, open-source information, and data already at hand in CSIS and

Main Points

- The Committee found no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.
 - With respect to the Sidewinder first draft report, we found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.
 - The Committee found no evidence of any substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design, and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.
 - The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused, or were symptomatic of, difficulties in other areas of the inter-agency relationship.
 - The Service disposed of what it regarded as “transitory documents” related to the Sidewinder first draft report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather “misfiled.” However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.
-

RCMP files and those of co-operating agencies, the project was to assess the threat to Canadian security from certain foreign interests. Four people were assigned to work on the project; two analysts from each agency. During the course of the project, expected to take several months, the team would produce interim “intelligence briefs” updating the Government and allied agency clients on national and international links, and intelligence trends disclosed during the analytical process.

The final report would include link diagrams, flow charts and personal profiles. The Sidewinder team would also prepare, “as required,” a multi-media

presentation highlighting threats to Canada identified as a result of the project. According to the plan, the principal, or at least initial, clients for the project were to be RCMP and CSIS management, with the Service side of the project being managed by the Requirements, Analysis & Production Branch (RAP). RAP products are typically disseminated to a wider readership within government and, where appropriate, the intelligence services of allied countries. One can assume, therefore, that at least on the CSIS side, products of Sidewinder research were expected to reach a wider readership.

Sidewinder team members began by developing a “collection plan”—which data to collect and how.

Under the plan, information of interest was to be identified by cross-referencing information in RCMP and CSIS computer databases. Team analysts would make use of existing CSIS and RCMP files, and the assistance of two other government departments would be solicited to supplement the information base. Records checks would be run through departmental databases, and domestic law enforcement agencies with expertise in the area would also be consulted.

THE ILL-FATED FIRST DRAFT

According to the plan, the project was to complete its analysis by mid-November 1996. However, the available records appear to bear out what the Service told the Committee, that, irrespective of the plan, “little action was taken beyond the production of an initial draft which proved to be unacceptable.” Even in this, there was a delay of some six months.

The RCMP told the Committee that the frequent turnover of CSIS personnel dedicated to the project contributed to the delay. For its part, the Service told us that the staffing changes were the result of internal reorganization, transfers and retirements, all unrelated to Sidewinder itself.

The first draft, completed in May 1997, arrived at two key conclusions: that the potential threats warranted the deployment of additional government resources, and that the authorities (RCMP/CSIS) should take the steps necessary to alert operational managers in the RCMP and CSIS to the need to investigate further.

According to the RCMP, the two agencies were scheduled to examine the paper in a “joint review board” on June 9, 1997. Prior to the joint board, however, the Service convened its own internal review, and then shelved the report because, according to the Director General RAP, its findings were “based on innuendo, and unsupported by facts.” The RCMP objected to the circumvention of the joint board review procedure and encouraged the analyst/authors

of the first draft to prepare a facting binder in support of the report’s assertions. Work on Project Sidewinder was suspended, while discussions between the Service and the RCMP about its future continued.

SIDEWINDER RESUMES, DIFFERENCES EMERGE

In January 1998, CSIS and the RCMP agreed to resume work on Project Sidewinder and the production of what would become the final report. The only change made in team staffing was to replace the senior Service analyst, which CSIS attributed to the internal RAP branch reorganization. The new CSIS analyst became the principal author of Project Sidewinder’s final report, completed a year later.

Having resumed work, the Sidewinder team began producing new report drafts for Service and RCMP managers to consider. Disagreements between the two agencies soon arose. In May 1998, the RCMP Chief Superintendent in charge of the Force’s side of the Project wrote to his equivalent at the Service (Director General RAP) about a number of factual errors he saw in the revised draft. He took issue with the draft’s “Conclusion” and “Outlook” sections and asked that they be rewritten. It is apparent from the correspondence that the revised draft had taken a noticeably different tack from that of the contentious first draft.

In September 1998, a CSIS Sidewinder analyst wrote to his RCMP counterpart in the Criminal Analysis Branch requesting additional supporting information. The RCMP’s Officer in Charge (OIC) responded to the request by writing to CSIS (Director General RAP) that the RCMP would provide no further information: “It is our opinion that we have provided sufficient background information in support of the materials provided by the RCMP.”

In December 1998, the Deputy Director General RAP wrote the RCMP OIC pointing to innuendo in

the then-current report draft and asking that it be removed. She wrote: "We do not have factual evidence of our suspicions and the Service is uncomfortable with the obvious challenges that could be raised by the readership." She added that in her view both agencies had to concur with the inclusion of items in the joint paper, and "regrettably we [CSIS] cannot in this case."

SIDEWINDER FINAL REPORT

In January 1999, the Sidewinder final report was completed, which both agencies approved for distribution. CSIS informed us that the RCMP officially accepted the revised report and a copy of it bears the note "Good Report" penned by the responsible RCMP Chief Superintendent. In response to Committee queries, however, that official wrote that the Force

Government, Parliament and the people of Canada were properly served by the advice they received from the agency responsible for assessing threats to Canada and Canadians.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Was There Political Interference?

A media report early in the public discussion of Sidewinder asserted that the project was shut down in mid-stream because CSIS anticipated political resistance. Immediately obvious to the Committee was that the first claim, that Sidewinder was terminated, was simply wrong. Work on Project Sidewinder was suspended temporarily in June 1997 and restarted in early 1998.

The Committee could find no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records we reviewed or received evidenced such interference, actual or potential. None of the CSIS and RCMP employees we interviewed had knowledge of political interference or interference by other agencies in Sidewinder or in other related investigations. None of the other parties who came forward to contribute to our review had knowledge of interference or offered substantiating information of any kind.

Was the Service Right to Shelve the First Draft Report?

The Committee studied the first draft report and found it to be deeply flawed and unpersuasive in almost all respects. Whole sections employ leaps of logic and non-sequiturs to the point of incoherence; the paper is rich with the language of scare-mongering and conspiracy theory. Exemplifying the report's general lack of rigour are gross syntactical, grammatical and spelling errors too numerous to count.

It is apparent to the Committee that, at its core, the Sidewinder first draft lacked essential definitional

With respect to allegations of political interference in the course of Project Sidewinder, the Committee could find no evidence

was "not fully satisfied with the final report" because unlike the first draft it "fails to raise key strategic questions and to outline some of the more interesting avenues for research."

The Committee has read both Sidewinder versions and the differences between the two are considerable—the quality and depth of analysis in the final version is far higher than in the draft. Clearly a great deal went on between completing the first draft and releasing the final report many months later.

The essential issues for the Committee, therefore, were whether the Service's actions were appropriate during this time, in line with policy and Ministerial Direction and within the law; and whether the

clarity: if one purports to examine the extent of illegal and threat-based activities allegedly taking place alongside entirely legal and benign ones, it is vital to be able to tell the difference between the two. Sidewinder's first draft drew no such distinctions, providing instead a loose, disordered compendium of "facts" connected by insinuations and unfounded assertions.

The Committee believes that the Service correctly assessed the first draft and took appropriate actions to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality. The Committee believes further that both actions were consistent with the Service's responsibility to assess threats to Canada and Canadians rigorously and in a professional manner and provide objective advice to Government based on those assessments. As it stood in May 1997, Project Sidewinder's first draft report failed to meet those standards.

Did Sidewinder Harm the CSIS–RCMP Co-operative Relationship?

That the CSIS–RCMP relationship continues to be productive and fruitful is vital to the safety and security of Canadians, and monitoring the quality of the Service's co-operative arrangements with the RCMP is of on-going concern to the Committee.² Although the Committee's review of Project Sidewinder revealed significant differences of opinion and institutional perspective between the Service and the RCMP over the project, we saw no evidence that the difficulties encountered here were symptomatic of a more widespread problem. Nevertheless, the Committee did attempt to identify the sources of friction and obtain each agency's views of the most significant problems.

The difficulties began after the joint analytic team completed the Sidewinder first draft report. Simply put, RCMP management believed the first draft was good work that went some way to proving the initial thesis, whereas the management of CSIS thought the report's findings were based on innuendo and were

not supported by the facts. The Service insisted on a radical rewrite.

CSIS managers told the Committee that among other things, difficulties arose from the inability of the team of analysts to take criticism well, from the fact that the report offered broad recommendations for action when RAP reports typically stopped at analysis and because the report's recommendations were an attempt by some in the RCMP to obtain more resources.

The RCMP's diagnosis was quite different. In interviews and correspondence with the Committee, RCMP management responsible for the project expressed frustration with the Service's approach to the approval mechanism for the joint report which both organizations had agreed to at the outset of Sidewinder. They said that their own analytical reports often came with recommendations and that it was evident that a difference of opinion existed on what constituted good strategic analysis. Finally, the RCMP expressed the view that Service management seemed prepared to ignore the results of a full and impartial joint review.

As noted above, the Committee believes that Project Sidewinder has inflicted no lasting damage to the broader CSIS–RCMP relationship.

Did Shelving Sidewinder's First Draft Imperil Canada's National Security?

Some media reports about Sidewinder in late 1999 portrayed the rejection of the Sidewinder first draft report and its subsequent revision as having blinded the Government to certain emerging threats, such as the abuse of the immigration process. The Committee found no evidence of any kind that such was the case.

Although the delivery of the Sidewinder final report effectively marked an end to the joint effort, both CSIS and the RCMP have continued, separately, to explore and analyze the potential threats to Canada.

Is There a Substantial Threat to Canada That Has Been Ignored?

The *CSIS Act* sets out the threats to national security the Service is responsible for looking into. Measured against these definitions, the Committee's review revealed no "smoking guns," no evidence of substantial and immediate threat, and no evidence that a threat was being ignored through negligence or design.

Did CSIS dispose of documents improperly?

At the outset of our review, the Committee was informed that CSIS had disposed of almost all documents³ related to producing the first draft of the Sidewinder report (documents pertaining to the final report had been retained and were reviewed.)⁴ The question for the Committee was whether these actions were appropriate and carried out in accordance with policy and law.

The Service's document control procedures lack rigour and its reviews have not been as effective as the Service and we would have wished

In response to Committee inquiries, the Service stated that the disposal of working documents was standard practice for all analytical reports prepared by RAP (the anchor for the CSIS end of the joint project) and was fully in accordance with Government policy. The essence of the Service's case was that the documents disposed of fell into the category of "temporary or transitory records," used in preparing an analytical collaboration, and as such were not retained beyond their need in accordance with National Archives of Canada policy.

Subsequently, however, the Committee determined that some documents the Service was not able to provide to the Committee were not transitory in nature—specifically, inter-agency correspondence concerning the drafts, as well as the signed agreement between the RCMP and the Service setting out terms of reference for the original joint Project.⁵

When the Committee made the National Archivist aware of these particulars, he wrote to us that the Service had already responded satisfactorily to his own inquiries. When we brought the matter to the attention of the Service, it stated that those particular missing documents had not been disposed of like the others, rather they had been "misfiled" and so could not be located.

Because almost none of the Sidewinder first draft documents were to be found at the Service, the Committee is not in a position to render a judgement on the appropriateness of the original disposal. Some were legitimately disposed of and the balance were lost—but we are unable to determine with any certainty which was which.

The Committee finds the evident confusion over the documents' whereabouts disconcerting. The essential trade of security intelligence is meticulous document control and information management. We reiterate our comments made in the "Lost Documents" study (see page 9) that the Service's document control procedures lack rigour and its reviews of its practices in this area have not been as effective as the Service and we would have wished.

Notwithstanding our concerns over the Service's handling of some of the Sidewinder documents, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder. In any case, the Committee found no evidence that raw information, kept in Service files and used by the

Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

MAIN POINTS AND CONCLUSIONS

With respect to allegations of political interference in the course of Project Sidewinder, the Committee could find no evidence. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.

With respect to the Sidewinder first draft report, the Committee found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.

The Committee found no evidence of substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design, and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.

The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused difficulties in other parts of the inter-agency relationship.

The Service disposed of what it regarded as “transitory documents” related to the first draft Sidewinder report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather “mis-

filed.” However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

In conclusion, the Committee considers the vital lesson of Project Sidewinder to be this: It is the Service’s responsibility to assess threats to Canada and Canadians rigorously, and in a professional manner, and provide objective advice to Government based on those assessments. The Committee is fully in accord with initiatives to bring the respective skills of CSIS and the RCMP together on appropriate projects. At the same time, the Service also has responsibility to ensure that this advice is of the highest possible quality. The Sidewinder first draft report did not meet that standard, and renewed efforts succeeded in producing a much-improved final product.

Lost Documents—A Serious Breach of Security

Report #126

BACKGROUND TO THE INCIDENT

On October 10, 1999, the vehicle of a CSIS Headquarters employee was vandalized in the Greater Toronto area. Inside the vehicle were a number of CSIS documents, several of which were classified. These were among the items stolen. The police were notified when the break-in was discovered, and the employee later reported the theft to a supervisor at the Service.

The police investigation revealed that the theft had been committed by petty thieves intent on supporting a drug habit, and that in all likelihood they had discarded the classified documents unread in a garbage dumpster, which was subsequently emptied at a landfill site. The documents were not recovered.

Following an investigation by the Service's Internal Security Branch—standard procedure in such cases—the employee was dismissed from the Service and more minor administrative actions were taken against other Service officers tangentially involved in the incident. In addition, the Service altered some of its procedures for document control and strengthened its internal “security awareness” program.

The Committee's review encompassed all elements of the incident: the circumstances that led to the Internal Security investigation, the manner in which the investigation was carried out, the results it yielded and all factors that would aid in assessing whether the incident pointed to systemic security problems within the Service.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Was There Warning of the Employee's Inappropriate Behaviour?

Our review of the Service's security records showed no previous security violations by the employee beyond those of a minor nature. Nothing in CSIS files presaged the employee's behaviour and the serious security breach that ensued.

Potential Damage to the Service and to the Security of Canada

With a view to assessing the potential damage to national security should the classified documents be found and released, the Committee examined copies of the lost material. The Service's own damage assessment concluded that although some of the information in the reports was dated, or had already become public knowledge, the potential for damage was high. The information contained would have revealed the existence of certain CSIS investigations and, more critically in the Service's view, the nature of CSIS operational limitations. The Service's assessment noted two important factors serving to moderate the potential damage: no sources were identified nor were any operations compromised.

Based on our review of the documents, we concurred with the Service's view: the documents held the potential to expose the country unnecessarily to security threats.

Problematic document management

In the course of its investigation, Internal Security had considerable difficulty determining the precise content of one item, and thus had to make an educated guess at what the employee held at the time of the burglary. This apparent lapse helped nudge the Committee toward the conclusion that there may have been a problem in CSIS internal document control procedures generally. The Service's explanation for the gap in information was that at the time the document was removed from CSIS premises by the employee, it had not been entered into the corporate file system.

Although not directly related to this security breach, a second document control issue emerged subsequent to the incident. The Committee learned about a case of unauthorized possession of documents. After seeking explanations from two operational branches about their respective control procedures, the Service investigation concluded that the case was an isolated one and that no changes in procedure were required.

To prevent either problem from recurring, the Service has reiterated to its personnel the importance of following proper document control and authorization procedures.

Other Issues Raised by the “Lost Documents” Affair

As noted earlier, several other employees were involved—albeit peripherally—in the incident. Although the Service's internal investigation showed that most media allegations of procedural non-compliance were unfounded, in the Committee's opinion the incident highlighted a lack of rigour in the Service's control over the removal from its premises of documents by officers. The Service has since taken steps to address these gaps.

Policies and the Human Factor

It is evident to the Committee that institutional scrutiny of the incident by us and the Office of the Inspector General, intense media interest, and the Service's own inquiries drew unprecedented attention to the Service's internal security mechanisms. As a result, changes have been made. Nevertheless, it is CSIS' view—and we agree—that no amount of regulation or policy can rule out the possibility of such incidents occurring. Intelligent intelligence work ultimately depends on conscientious people, as well as on strict rules.

“LOST DOCUMENTS” MATTER IN PERSPECTIVE

Previous Internal Security Cases

As part of the Committee's review, we asked CSIS for information about previous internal security investigations and outcomes. Our analysis took into consideration the sea change in national and international security environments in the last fifteen years, and concomitant adjustments in CSIS policies and practices particularly in reporting security breaches.

Although we were unable to identify any single case identical to this most recent one, we did note that a wide range of penalties had been imposed on offending employees—including termination of employment—in cases that shared some of the same elements.

The Committee's review of security breach historical records gave rise to two observations. First, that changes to CSIS internal security policy and practices were often driven by security breach incidents, not considered analysis and review of procedures. The Service's approach to internal security was essentially reactive, notwithstanding internal and central Government agency policies that mandate periodic reviews.

Second, several of the cases in the Service's records have caused the Committee to consider new audit

and review procedures so as to ensure that Members have as complete an understanding as possible of such events, as and when they occur.

The Service's handling of the investigation

The Service's own “lost documents” investigation was conducted in a competent and professional manner, ultimately revealing how its classified materials went astray. Internal Security Branch staff maintained a focused and coordinated approach to handling the many issues and questions raised by the incident. CSIS Headquarters gave clear direction to Toronto Region which, in turn, successfully enlisted the very important co-operation of local law enforcement

No amount of regulation or policy can rule out the possibility of such incidents . . . intelligence work depends on conscientious people, as well as on strict rules

agencies—co-operation crucial to learning the probable fate of the documents. Finally, the policies and guidelines in place for performing and consolidating damage assessments by various operational branches proved effective.

CONCLUSION

As already noted, the Service's internal security policy framework has been in place for a number of years, with change usually stimulated by a security intelligence breach at home (“lost documents”) or abroad—the Aldrich Ames CIA case being one of the more notorious examples.

Although this most recent incident cannot be traced to faulty internal security policies, it has served to highlight a lack of rigour in certain of the Service's

procedures for implementing those policies. We are aware that the Service periodically conducts its own internal review of security procedures. Nevertheless, security breaches in recent years involving CSIS materials (and commented upon in these pages) suggests that these internal reviews have not been as effective as the Service and the Committee would have wished. The Committee will continue to monitor this area of Service operations closely.

Threats from a Foreign Conflict

Report #124

BACKGROUND TO THE STUDY

The focus of this study is a CSIS investigation of possible threats emanating from a conflict abroad. Canada is susceptible to the spillover from foreign wars and civil strife for a number of reasons: its open society and relatively porous borders, its activist international policies and robust defence alliances, and the presence in Canada of various “homeland” communities. It is in the nature of homeland conflicts that attempts are sometimes made by one or other of the warring parties to enlist the support (moral, political and financial) of compatriots in Canada.

In this instance, the perceived threat arose chiefly from the activities of foreign intelligence services operating in Canada. These included suspected attempts to raise funds, collect information on homeland communities, foment civil unrest in Canada, and illegally procure weapons and technology.

As with every review of a homeland conflict investigation, the Committee directs special attention to gauging the impact of the Service’s investigation on the homeland communities themselves. Whenever the Service targets domestic groups or conducts interviews within homeland communities, we wish to ensure that it acted appropriately and entirely within the law.

The audit covers the two-year period from April 1997 through March 1999. The Committee examined all the information generated and retained by the investigation, the targeting authorities requested and warrant powers obtained, and the use made by the Service of information from human sources including its community interviews.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Committee determined that the Service had sufficient grounds to conduct the investigation and to employ the investigative methods permitted in the targeting authorities and Court warrants. The level of investigation was proportionate to the seriousness of the threat and, with one exception, only information strictly necessary to the investigation was collected.

Three issues drew the Committee’s attention:

- an overly general targeting authority;
- community interviews;
- retention of unnecessary information.

An Overly General Targeting Authority

The Service obtained two authorizations, and it was the second and most intrusive that raised some concerns. It set out to investigate the activities of foreign intelligence services, which could lead to the targeting of foreign diplomats and an individual resident in Canada thought to be associated with those agents. The intent was to learn the extent to which the intelligence officers or their associates were engaged in clandestine or illegal activities that constituted a threat to Canada.

Although the targeting authority in question stated that the investigation was required in order to assess three categories of threat—espionage, foreign influenced activities and politically motivated violence (subsections 2(a), (b) and (c) of the *Act*, respectively)—with one of the targets named in the Request for Targeting Authority (RTA), only one of the threat categories cited could reasonably be said to apply.

Current Ministerial Direction is careful to set various thresholds and standards that must be met for each type of threat. In the view of the Committee, all RTAs should specify how the threats any particular target is alleged to represent conform to these criteria.

The Committee recommends that RTAs be structured and written to identify clearly the reasons for targeting each target named, under each threat definition cited.

Community Interviews

In general, the Service's contacts with individuals of homeland communities were conducted appropriately. The Committee did identify one instance where a CSIS investigator appeared to counsel an individual about whether to organize or participate in public demonstrations. Nothing we learned about the matter led us to doubt the officer's good intentions, however, we urged CSIS to remind officers that their task is to gather information, not to offer political direction.

Retention of Unnecessary Information

The Committee's review of CSIS databases identified only one instance where the "strictly necessary" test for collecting information was not met. The information was clearly of a personal nature and had no investigative value. We strongly advised the Service of our concerns. The Service has agreed with this finding and ordered the information deleted from its database.

Terrorist Fundraising

Report #122

BACKGROUND

Beginning with the Halifax G8 Summit in 1995, the international community has paid increasing attention to the issues of illicit transborder fundraising in support of terrorism. In 1996, the G8 nations adopted a series of measures designed to curb the improper use of "organizations, groups or associations,

including those with charitable, social, or cultural goals, by terrorists using them as a cover for their own activities."⁶ With the same goal in mind, the United Nations is expected in 2000 to adopt the International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism.

Relative prosperity, openness and diversity make Canada an ideal place for organizations devoted to using terrorism to achieve political ends to obtain needed funds through illicit means. Although a number

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada and that are related to, or emanate from, that specific issue.

of countries, including the United States and United Kingdom, have implemented legislation proscribing known terrorist organizations and criminalizing all of their fundraising activities, Canada, for various reasons, has refrained from taking a similar step.⁷

The Government's efforts to deal with this growing international problem have focused on more effective exchanges of information among Canadian agencies, and more stringent enforcement of existing laws and regulations. At the centre of the Government's new initiative was the creation in 1996 of the *Interdepartmental Working Group on Countering Terrorist-Support Activities* (IWG). This body brings the regulatory, investigative and information collection skills of the RCMP, Citizenship and Immigration Canada, the departments of Foreign Affairs, Transport, Justice, Finance, and National Defence—as well as CSIS—to bear on the problem of terrorist fundraising.

The Service plays an advisory role to the Government through the mechanism of the IWG, and provides information about alleged terrorist fundraising in Canada directly to the relevant federal departments. The purpose of the Committee's study was to examine several facets of the Service's work in addressing the problems of terrorist fundraising in Canada.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee's audit encompassed three types of source data:

- all relevant files documenting communications and exchanges of information between CSIS and the Government of Canada for the period from March 1, 1995 through March 31, 1999;
- interviews with relevant CSIS officers and their interlocutors in various departments of government;
- a selected sample of relevant Service investigations were subject to a thorough review, including all

relevant targeting documents, operational files, warrant files and information received from foreign agencies.

Our goals were twofold: to determine the effectiveness of Service advice and co-operation in assisting the Government's efforts to curb terrorist fundraising, and to ensure that all CSIS actions were appropriate and in conformity with the law.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Service Investigations of Terrorist Fundraising

The Service stated that, as a result of its investigations linked to international terrorism, it had uncovered several Canadian organizations suspected of facilitating terrorist fundraising objectives. Our own review of these investigations showed that CSIS did have sufficient information to believe that the links to international terrorist groups and to their fundraising efforts constituted a threat to the security of Canada.

Information-sharing

Information-sharing between CSIS and client departments has been ongoing for some time, although the Committee noted that a hiatus in relations with one department lasted several months. The lines of communication with that department have remained open ever since. CSIS and its departmental clients both expressed satisfaction with the liaison relationship. Recipients of Service reports said that the information had been most useful as "investigative leads" assisting in determining how and where to follow up.

The Committee's review of the information-sharing process identified a number of difficulties and potential obstacles:

- the use of CSIS information in court proceedings;
- the nature of the advice to government.

The Use of CSIS Information in Court Proceedings

In providing information to client departments, the Service has experienced problems handling information of potential evidentiary value similar to those the Committee has encountered in other CSIS liaison relationships.⁸ Current Canadian law makes it difficult to protect classified intelligence from disclosure in legal proceedings where the information is used to support prosecution. CSIS is concerned to protect domestic and international sources and, in the absence of modifications to current law, client departments' ability to use the Service's information in court will continue to be constrained.

The Nature of the Advice to Government

After examining CSIS files, the Committee noted that the Service was selective in the information it gave to the client departments. In response to a query from the Committee, the Service stated that it refrained from distributing information that could adversely impact the security of human sources, Service operations or relations with third parties, for example allied intelligence agencies.

RECOMMENDATIONS

Two recommendations emerged from this study. First, in respect of the nature of the Service's advice,

The Committee recommends that in future, CSIS advise its client departments of substantive changes to the assessments it has previously given them, which arise as a consequence of new information.

Second, although the Committee supports legislative changes that would allow more effective use to be made of the information shared between CSIS and its client departments, such enhanced procedures could well generate an increase in the number of complaints brought to the Committee. To address such an eventuality,

Lawful Advocacy, Protest, Dissent and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and, while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on social institutions, legitimate dissent and individual privacy.

The *CSIS Act* specifically prohibits the Service from investigating "lawful advocacy, protest or dissent" unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

The Committee recommends that the Ministry of the Solicitor General and Privy Council Office initiate special measures to keep SIRC apprised, on a timely basis and as appropriate, of the IWG's proposals as they impact on CSIS activities.

The Committee will continue to monitor the Service's role in providing advice to the Government of Canada about this growing threat to Canada's security and Canadian interests.

Investigation of a Domestic Threat

Report #121

METHODOLOGY OF THE AUDIT

During a previous review, the Committee learned of several CSIS source operations that sometimes involved the legitimate dissent milieu—specifically,

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada's defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The "threats to the security of Canada," which it is specifically charged to investigate, include "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ." [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS' intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in denying citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual's suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

certain protests and demonstrations. We subsequently conducted a review of the investigations.

Under the terms of the authorizations for the investigations, several individuals were targeted under sections 2(c) and 12 of the *CSIS Act* wherein the Service has the responsibility to investigate threat activities "directed to or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the objective of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . ."

During its investigation, CSIS collected information about the targets, as well as some information about protests and demonstrations in which the targets were

involved. Information the Service obtained was used in threat assessments given to federal government clients and relevant law enforcement agencies.

During the Committee's review of the investigation—and with particular reference to CSIS policy and Ministerial Direction concerning legitimate advocacy, protest and dissent—the Committee examined all reporting by CSIS sources, all information retained on targets and protests and other incidental intelligence collected. We reviewed all relevant targeting authorities, source handling files and Service internal memoranda. In addition, the Committee interviewed CSIS personnel responsible for the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Committee's review identified no violations of Service policy or Ministerial Direction. CSIS had reasonable grounds to suspect that the targets were threats to the security of Canada. None of the human sources engaged in illegal or *agent provocateur* activities, and the sources gathered information on appropriately approved targets. We saw no instances of influence by CSIS sources on the activities of legitimate groups or organizations.

Notwithstanding our general conclusions, this set of investigations was the source of some residual concerns for the Committee. During the course of investigations, which lasted several years, the Service made targeting decisions, chose investigative methods, collected information and advised government clients—all actions carried out in accordance with policy as written—which when reviewed as a whole left the Committee uneasy. Among these were:

- existing policies for managing human source investigative techniques did not ensure that executive management was fully seized with the fact that, because of unforeseen activities of the authorized targets after the original TARC approval, an organization not itself an authorized

target had become implicated in the Service's investigative activities;

- CSIS instructions that sources were only to report on "authorized subjects of investigation" was not fully implemented in practice in some instances;
- in two instances while conducting surveillance of authorized targets, the Service inadvertently collected some information on the activities of an organization. The Service did not retain the information in its active database;
- one threat assessment issued by the Service based on information gathered during these investigations did not, in the Committee's view, accord with the intent of the *Act*.

The Committee believes that these instances—admittedly few in number—point to an occasional lack of rigour in the Service's application of existing policies, which oblige it to weigh the requirement to protect civil liberties against the need to investigate potential threats. We brought these particular instances, and the Committee's overall concern about the need for rigorous weighing, to the attention of the Service.

In the Service's view, its existing policies, including the need for multiple levels of approval, adequately address the Committee's concerns. It believes it is in full compliance with Ministerial Direction which requires it to choose investigative methods and techniques proportionate to the threat, and to ensure that these are weighed against possible damage to civil liberties. The Service stated that "... the position that the [*CSIS*] *Act*, in combination with Ministerial Direction, requires evidence of 'weighing' in every single case before a targeting approval is given, is a distortion of both the *Act*, and of Ministerial Direction."

The Committee is in no doubt that, in all of its investigative activities, the Service takes the matter of civil

liberties extremely seriously. However, with respect to its position on the need for evidence of weighing in "every single case," we disagree.

It is an essential principle of administrative accountability that the processes by which judgements and decisions are made can be as important as the decisions and outcomes themselves. The Committee would like to see tangible evidence that significant investigatory decisions involving the legitimate dissent milieu are adequately weighed.

The Committee recommends that the Service make the changes to its administrative procedures necessary to ensure that all significant investigatory decisions in the area of lawful advocacy, protest and dissent are weighed and so documented.

The Committee believes that as well as providing an additional measure of comfort to the Review Committee, such changes would help maintain the day-to-day sensitivity of all CSIS staff to the need to protect civil liberties.

The Committee had an additional recommendation concerning the need to clarify a section of the *CSIS Operational Policy Manual* (a classified document).

A Long-Running Counter Intelligence Investigation

Report #118

BACKGROUND TO THE REVIEW

The Review Committee believes that an essential aid to ensuring the continued quality and appropriateness of CSIS activities is the periodic review of major investigations that span a number of years. We last reported on this counter intelligence operation some time ago.

AUDIT METHODOLOGY

The Committee's inquiries and research were designed to answer certain key questions about the investigation:

- Did a threat (as defined in the *CSIS Act*) in fact exist?
- Was the nature of the Service's investigation (the level of intrusiveness, the quantity of resources deployed) proportionate to the threat?
- Were CSIS actions appropriate, in compliance with Ministerial Direction and internal policy and within the law?
- Was the advice given to the Government based on the investigation timely, balanced and accurate?

Our audit encompassed CSIS operational files for a selected set of investigations, documents supporting targeting requests and warrant applications, Service reports generated for clients throughout the Government and interviews with CSIS officers and with consumers of Service intelligence products in other departments of Government.

In addition to reviewing specific Service activities, the Committee took into account such factors as the

number of known and suspected intelligence officers in Canada, and less tangible factors such as the potential damage to Canadian interests should allied governments come to believe that Canada's counter intelligence efforts were inadequate or ineffective.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

The Nature of the Threat

It is the Service's view that the target of this investigation is engaged in intelligence-related activities that manifest themselves in classical espionage, foreign influence in various aspects of Canadian society and the theft of economic and scientific information through clandestine means.

In an earlier report the Committee stated that "the threats posed by the intelligence gathering activities of this [target] [were] at th[e] time, nebulous, and sometimes hard to define." Although events since then have served to confirm that the potential for serious threat to Canadian interests is serious and genuine, the current threat as measured in concrete and confirmed activity appears to us to be limited and infrequent.

This difference of opinion between CSIS and the Committee about the nature of the threat led us to conclusions about some of the target's activities that were at odds with those of the Service. Some of the activities investigated by the Service showed the target engaged in intelligence gathering in Canada, but others did not.

In one case the Service treated as a threat activity—an attempt to influence a Canadian official—what seemed to be routine diplomatic behaviour. In another, with little corroborating information, CSIS ascribed intelligence gathering motives to apparently normal consular contacts.

The Committee's review also raised questions about some beliefs the Service has about the nature of the

CSIS and the Use of Surveillance

CSIS uses surveillance to learn about the behaviour patterns, associations, movements and "trade-craft" of groups or persons targeted for investigation. As an investigative tool, surveillance is used to detect espionage, terrorism or other threats to national security. Large amounts of personal information can be collected and retained in the course of surveillance operations. The Service's surveillance units use various techniques to gather information. In an emergency, surveillance can be used before a targeting authority has been obtained.

threat. We are of the opinion that these beliefs are sometimes overdrawn.

Targeting Decisions

The Review Committee thoroughly examined a representative selection of Service targets approved for investigation by the CSIS Targeting and Review Committee. We reviewed the case the Service set out for each and studied warrant affidavits, supporting documentation and reports generated by the investigations.

The Committee believes each of the targeting decisions examined was justified by the evidence. However, in the Service's application to secure warrant powers against one target were a number of overstatements. In one instance, information put forward was more than a decade old and the information adduced was derived from one source's "feelings." In another, a source's speculation was quoted. Some assertions that the target engaged in "suspicious activities" appeared to us to be misleading or exaggerated. Despite these imprecisions, however, the Committee believes the evidence to proceed with targeting the individual was convincing overall.

Investigative Activities and Retention of Information

The Committee identified several instances in which the Service acted in contravention of policy or without due caution:

- some information collected by the Service did not meet the "strictly necessary" test: a membership list, reports about a public meeting and particulars about individuals who were neither targets themselves nor known to have contacts with targets;
- Service actions in regard to one target appeared to carry significant risk;
- CSIS files about one aspect of an investigation appeared to show that a source rendered assistance

to a target in a manner that gave rise to the Committee's concern.

Employment of Resources

The Committee was at pains to assure itself that the resources devoted by the Service to this investigation were appropriate to the threat. While our review turned up no acute difficulties, we will continue to monitor the Service's deployment of resources in this area.

Advice to Government

The Service produces several classified publications to transmit its findings to various readerships in the Government of Canada. The Committee examined a selection of CSIS publications relating to this particular investigation, compared the statements in them to supporting information in Service files, and asked clients their views of the utility and accuracy of Service reports.

None of the clients we interviewed took issue with the accuracy, timeliness or analytical quality of the reports they received. Most considered the Service's reports to be useful background information. The Committee's review of the information in support of Service conclusions in selected CSIS reports did, however, reveal some anomalies:

- the Service stated that an action by a target was possibly for the purpose of "developing a network of agents." Our review showed that there was no documentation on file to support this premise;
- a report stating that a target had used a certain business practice to obtain proprietary advanced technology was not technically correct. In our view, the Service's information differed from the report's description;
- CSIS informed its readers that a target had engaged in a number of instances of "espionage" over a long period. In examining these instances, the Committee formed the opinion that the

evidence for some was weak, speculative or ignored reasonable, benign alternative explanations for the actions in question.

CONCLUSION

The Committee believes that the potential threat to Canadians and Canadian interests arising from the activities of this target is significant. It is vital, therefore, that the Service take special care to ensure that the analysis and reporting generated by its investigations remain precise and unbiased. The Government of Canada faces a myriad of difficult international security, economic and diplomatic issues. It deserves the best possible national security advice—clear in analysis, as transparently obtained as law and prudence permit

The Government deserves the best possible national security advice . . . as transparently obtained as law and prudence permit and unencumbered by unfounded speculation

and unencumbered by preconceptions or unfounded speculation. Our review evidenced a few instances that pointed to the Service occasionally drawing conclusions not based on the facts at hand.

Domestic Exchanges of Information (4)

Report #119

In carrying out its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS co-operates and exchanges information with federal and provincial departments and agencies and police forces across Canada. The Service's mandate to enter into such arrangements is set out in section 17 of the *CSIS Act*.

The Service discloses information to various domestic departments and agencies "for the purposes of the performance of its duties and functions" under section 19(2) of the *Act*.

Under section 38(a)(iii) of the *Act*, the Committee is charged with the task of examining the co-operation arrangements the Service has with domestic agencies, as well as the information and intelligence it discloses under those arrangements.

METHODOLOGY OF THE EVALUATION

This review focused on CSIS' domestic exchanges of information for calendar year 1998. In addition to reviewing the Service's information exchanges in all regions, the Committee also conducted an on-site review of one regional office.

The purpose of the review was to assess whether CSIS had adhered to its arrangements with the other agencies, and whether it had collected and disclosed information in compliance with the *CSIS Act*, Ministerial Direction and CSIS operational policies. In particular, the Committee's enquiries were meant to determine if:

- the threat was balanced with the infringement on personal privacy resulting from the passage of the information;
- the exchange of information was strictly necessary to meet the Service's operational requirements as per section 12 of the *CSIS Act*;
- the exchange of information involved the unnecessary use of personal and sensitive information;
- the information exchanged was reasonable and factually accurate;
- all CSIS disclosures of information were in accordance with the preamble to subsection 19(2) of the *CSIS Act*.

COMMITTEE FINDINGS

Overall Co-operation

The Committee found that CSIS co-operation with federal departments and agencies and its relations with provincial authorities and police forces was productive. Our review also showed a general willingness between CSIS and the RCMP to share information with each other.

In one region, however, the Committee found a list of outstanding requests for information from the RCMP. We questioned the delay and learned that the region had since implemented a tracking mechanism in an effort to deal with the problem.

Exchanges and Disclosures of Information

Although the Committee found that the majority of CSIS exchanges of information in 1998 complied with policy, agreements and statutory requirements, we found some instances where, in the Committee's opinion, CSIS had retained unnecessary information.

Unnecessary Retention of Information

The Committee found that one region had collected a report that did not meet the "strictly necessary" criterion under section 12 of the *CSIS Act*. CSIS has since removed the report from its database.

In another instance, our on-site audit of one CSIS region revealed that it had retained several reports in its operational database that it had received from two agencies about planned protests and demonstrations.⁹ In our view, some of the information contained in the reports did not demonstrate reasonable grounds to suspect serious violence or a possible threat to public safety. The Committee recommended that CSIS report and retain only the information required to meet its obligations with regard to threat assessments.

The Tracking System

The Committee found that, in general, CSIS' tracking of information exchanges with domestic agencies was

consistent. However, we did note variations in how the regions applied the tracking procedure, and a few cases in which the tracking information was not accurately recorded. We also expressed our concern about the fact that the policy on operational reporting was still under development for an inordinate length of time.

Proliferation of Weapons of Mass Destruction

Report #120

BACKGROUND TO THE STUDY

Canada's efforts to prevent or at least slow the proliferation of weapons of mass destruction (WMD)—chemical, biological and nuclear—to states that do not possess them are longstanding. Since the end of the Second World War, Canada has been at the forefront of every important diplomatic and political initiative aimed at creating an international regime to monitor and control the spread of such weapons, the means for delivering them and the technologies needed to build them.

Since the demise of the Soviet Union, the threat to Canadians' security from such weapons has become more diffuse and also more difficult to counter. Growing numbers of states, and even terrorist organizations, are gaining the wherewithal to purchase (or in some cases steal) the technologies and expertise needed to manufacture extremely lethal weapons that could be used against Canada or its allies.

Although Canada does not possess such weapons itself, a national infrastructure of advanced nuclear, chemical, biotechnological and electronic industries and research facilities makes the country vulnerable to illicit procurement. Many technologies used domestically for peaceful endeavours can also be used in weapons manufacture—so called "dual-use" technologies.

Stemming the improper flow of WMD and their supporting technologies has been a pillar of Canada's

foreign policy for many years. An important domestic element of this policy is the need to understand the nature of illicit and clandestine activities that may pose a threat to the security of Canada, Canadians and others. The Service has an important role in collecting and analyzing such information, stating in 1999 that “counter proliferation is one of its security intelligence priorities.”¹⁰ The goal of the Committee’s review was to assess the Service’s performance of its function to advise the Government in a clearly vital area.

The Service correctly viewed the target’s efforts to circumvent Canada’s laws as a threat to national security

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee reviewed all files for fiscal years 1997–98 and 1998–99 held by the Service in relation to its issue-based investigation of WMD proliferation. We interviewed Service personnel, attended briefings and examined CSIS Target and Review Committee (TARC) documents in cases representative of the Service’s entire counter-proliferation effort. In addition, the Committee examined a number of cases that gave insight into the Service’s Counter Proliferation Unit, its methods of operation and its relationship with domestic and foreign agencies.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Threat from a Foreign Country

From CSIS files it was evident that, because of consistent attempts to procure WMD, a certain foreign country was a particular focus for the Service’s investigative efforts. Based on an extensive review of the documentation, we concluded that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada

under sections 2(a) and (b) of the *CSIS Act* and that the targeting level for the investigation was proportionate to the threat. The Committee determined that with one exception (which we brought to the Service’s attention), the information collected met the “strictly necessary” test.

Threat from a Particular Target

The Committee examined the case of a particular counter-proliferation target that had recently come to our attention. We believe the Service correctly viewed the target’s efforts to circumvent Canada’s laws as a threat to national security.

Certain Illegal Activities

The Service received information that led it to believe some activities had taken place that constituted a threat to the security of Canada as defined in sections 2(a) and (b) of the *Act*. Subsequent CSIS investigation revealed that a violation of Canadian law had occurred and the appropriate department of the Federal Government was so advised. The Committee found that the level of investigation employed by the Service was proportionate to the threat and that CSIS had retained only strictly necessary information in its database.

The Service’s Counter-proliferation Effort in General

It is evident to the Committee that the Service plays an important role in Canada’s management of proliferation issues at the domestic level (co-operating with police and other enforcement agencies), and globally (acting in support of DFAIT counter-proliferation initiatives, and exchanging information with allied governments and other parts of the international antiproliferation regime). We noted that, overall, the Service’s approach to proliferation matters was both strategically sound and flexibly managed. The Service was particularly concerned to give the counter-proliferation unit considerable leeway in its staffing decisions, reflecting the specialist and technical nature of the tasks being pursued.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Report #123

Every year the Committee audits the entire range of the CSIS investigative activities—targeting, special operations, warrants, community interviews and sensitive operations—in a particular region of Canada. A comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's principal duty—security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three main questions:

- Did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- Was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- Did the Service collect only information that was strictly necessary to report or to advise the government on a threat?

METHODOLOGY OF THE AUDIT

In the region at issue, the Committee selected nine investigations at random—five counter terrorism cases and four counter intelligence cases. We reviewed all files and operational messages in the

Service's electronic database and interviewed the regional managers who oversaw the investigations.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

In all nine cases, the Committee found that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. The levels of investigations were proportionate to the threat-related activities of the targets and the Service collected only the information that was strictly necessary to advise the government. During the course of the audit, two counter intelligence investigations, one of quite long-standing, were terminated. Based on our review of the intelligence collected during the period under review, the Committee concurred with the Service's decisions in both cases.

Two of nine investigations we examined did raise matters of concern:

- An instance where the request for targeting approval presented a fact inconsistent with the

The Warrant Process

To obtain warrant powers under section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court with a sworn affidavit justifying the reasons why such powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. The preparation of the affidavit is a rigorous process involving extensive consultations with the Department of Justice, and the Solicitor General, with the latter's approval being required before a warrant affidavit is submitted to the Court. The facts used to support the affidavit are verified during the preparation stage and reviewed again by an "independent counsel" from the Department of Justice to ensure that the affidavits are legally and factually correct prior to their submission to the Federal Court. This process has evolved over the past several years with a view to ensuring that the facts, and statements of belief based on those facts, are accurate.

information the Service had collected. Although the Committee determined that the discrepancy did not undermine the legitimacy of the targeting authorization, we again emphasized to the Service its ongoing responsibility to ensure that facts presented in requests for targeting accurately reflect the information it holds.

- Contrary to the Service's operational policy, the regional office failed to submit an assessment report following the termination of a counter terrorism investigation. The Service attributed the lapse to an administrative oversight and has taken measures to prevent a reoccurrence.

Obtaining and Implementing Federal Court Warrants

Under section 21 of the *CSIS Act*, only the Federal Court of Canada can grant CSIS the right to use warrant powers, such as telephone or mail intercepts. In requesting such powers, the Service must present an affidavit to the Court attesting to the facts that require their use. As part of its regional audit, the Committee reviewed how the Service implemented the warrants obtained in that region. Our goal was to ensure the Service's compliance with all warrant clauses and conditions.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Warrant Implementation

The Committee reviewed all active warrants in the Region during the period under review. In one of the warrants reviewed, the Service's implementation of warrant powers was limited to intercepting a target's telecommunications. In another, CSIS elected not to make use of any of the powers granted to it. The Service decided not to seek a renewal of either warrant and ultimately terminated the investigations.

The files we examined disclosed a number of minor procedural discrepancies: an unusual delay in submitting certain reports required upon termination of an investigation, the inappropriate use of tracking and date codes on intercept reports and the failure to convene a formal "tasking meeting" as required by Service policy.

Although these issues may appear to be of little consequence, the Committee believes that disciplined logging, reporting and tracking procedures are essential if intelligence gathering is to be effective and at the same time accountable.

Quality Control in Reporting

Because intercept reports can provide the basis for requests to continue warrant operations and for the granting of new targeting authorities, accuracy in transcribing such material is vital. This year's regional audit showed that in accordance with 1997 draft policy, the region in question was conducting the appropriate quality control checks.

Audit of Sensitive Operations

The very nature of sensitive operations dictates that they are subject to Ministerial Direction. In addition, policy for implementing sensitive operations is set out in some detail in the *CSIS Operational Policy Manual* and all requests for sensitive operations require the approval of Service senior management.

METHODOLOGY

For the purpose of this regional audit, the Committee examined a set of randomly selected human source operations. In addition, we reviewed all requests to senior managers involving "sensitive institutions."¹¹

FINDINGS OF THE COMMITTEE

In general, the Committee concluded that the region's development and direction of sources were appropriate. However, we identified a number of shortcomings in

the Region's compliance with policy and established administrative procedures.

- A situation with the potential to bring discredit to the Government of Canada was not reported to the Deputy Director of Operations in accordance with operational policy.
- The regional office under review failed to obtain formal prior approval from Human Sources Branch before directing a source to travel to another region for the purpose of providing operational assistance to that regional office.
- For what the Committee regards as an unnecessarily extended period, a Regional Office failed to complete an important form required by policy. While satisfied with the measures taken by the Region to rectify the problem, we believe that the Service should have taken measures earlier to ensure compliance.
- The Region was consistently late in providing certain reports, reviews and forms to CSIS Headquarters. The Service stated that its recent implementation of a new tracking system had eliminated the gaps in filing.

Internal Security

The Committee's audit of security procedures in the office under review identified two potentially serious matters. Timely intervention by management in the Region ensured that the incidents did not escalate and that more serious violations were averted. We determined that the office's internal security practices and procedures were generally sound and noted that in response to incidents elsewhere in recent years, the Region had implemented CSIS Headquarter's new procedures in relation to managing classified documents and electronic storage media.

The Committee did note, however, that the Region had conducted significantly fewer (in proportion to the staff complement) random searches of employees entering or leaving Service premises than CSIS offices in other regions. Given the security breaches of recent years, and the Service's acknowledgment of the role of random searches in increasing "security awareness" among its employees, the Committee believes the Region should bring its security practices into line with other of the Service's regional operations.

The Committee recommends that the Region increase the number of random searches to reflect the current practices in other CSIS regional offices.

C. Inside CSIS

Warrants and Warrant Statistics

Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any department or agency of the Government of Canada. For this reason alone their use bears continued scrutiny, a task the Committee takes very seriously. In addition, the review process provides insight into the entire breadth of CSIS investigative activities and is an important indicator of the Service's view of its priorities.

The Committee compiles statistics based on a quarterly review of all warrant affidavits and warrants granted by the Federal Court. Several kinds of information are tracked annually, such as the number of persons and number of locations subject to warrant powers. Table 1 compares the number of warrants over three fiscal years.

The Service did not seek renewal of any of its warrants during 1999–2000. The Federal Court issued 29 urgent warrants; however, none were renewed or replaced

during this same fiscal year. As of March 31, 2000, CSIS had in place a total of 238 warrants.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Although the data provides the Committee with an excellent profile of the Service’s requests for warrant powers in a given year, comparisons year-to-year are less enlightening because the applications vary as a result of decisions by the Court and new kinds of powers sought. In addition, raw warrant numbers can be misleading because a single warrant can authorize the use of warrant powers against more than one person.

Allowing for these factors, the Committee concluded that the total number of persons affected by CSIS warrant powers remained relatively stable for the last two years and that foreign nationals continue to represent the overwhelming majority of persons subject to warrant powers.

REGULATIONS

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 1999–2000, no such regulations were issued.

FEDERAL COURT DECISIONS

None of the applications for, or execution of, certain powers contained in warrants were affected by Federal Court decisions in fiscal year 1999–2000.

Although no applications for new warrants were denied, the Federal Court of Canada in June 1999 declined to issue two replacement warrants based on an interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *CSIS Act*. The Service reapplied to the Federal Court and the warrants were approved one month later. The first interpretation has not been adopted by the other designated judges.

WARRANT REVISION PROCESS

In last year’s annual report, the Committee reported that, in 1998–1999, CSIS had begun a complete review of clauses and conditions in all existing warrants, with proposed changes to be approved by the Federal Court. During the period 1999–2000, CSIS completed the warrant revision process, and all changes reflected in subsequent warrant applications have been approved by the Federal Court.

CSIS Operational Branches

COUNTER TERRORISM BRANCH

The Counter Terrorism (CT) Branch is one of the two main operational branches at CSIS (the other being Counter Intelligence). Its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence, and about activities by foreign states or their agents in support of serious violence, that could affect the safety and security of Canadians and of Canada and its allies.

Table 1 New and Renewed Warrants			
	1997–98	1998–99	1999–2000
New Warrants	72	84	76
Warrants Replaced/Renewed ¹²	153	163	181
Total	225	247	257

The threat from international terrorism continues to be associated with what are termed “homeland” conflicts. Various domestic extremist groups are also regarded as potential threats to the security of Canada because of their capacity to foment violence.

Although the Branch reported that its focus and priorities remained relatively unchanged for much of the 1999–2000 fiscal year, the arrest of Ahmed Ressam in the United States for transporting bomb-making materials from Canada prompted the Service to refocus its efforts on the emerging threats of serious violence.

Threat Assessments

CSIS provides threat assessments to departments and agencies within the Federal Government based on relevant and timely intelligence. CSIS prepares these assessments upon request or on an unsolicited basis—dealing with special events, threats to diplomatic establishments in Canada, and other situations.

In 1999–2000, the Threat Assessment Unit produced a total of 524 assessments, down from 683 the year previous. The Committee recognizes that many factors influencing these numbers—the number of foreign visitors to Canada, requests received from other Government departments and agencies, special events and threats identified during the year—are beyond the control of the Service.

COUNTER INTELLIGENCE BRANCH

The Counter Intelligence (CI) Branch monitors threats to national security stemming from the espionage activities of other national governments’ offensive intelligence agencies in Canada.

In last year’s annual report, the Committee commented on the lack of training for CSIS intelligence officers in the area of transnational criminal activity. CI Branch has since sought enhanced training of its investigators in three specialized fields: counter proliferation, information operations and transnational criminal activity.

The Service reported mixed success in its efforts to explore common ground for co-operation and information-sharing with certain foreign intelligence agencies. On the domestic side, the Service claimed several successes in forging co-operative relationships with other government departments.

In co-operation with a federal department, the activities of a foreign intelligence agency in Canada were curtailed, and a formal section 17 co-operation agreement with another intelligence agency was brought closer to conclusion.

REQUIREMENTS, ANALYSIS & PRODUCTION BRANCH

The Requirements, Analysis & Production (RAP) Branch provides advice to government on threats to the security of Canada through *CSIS Reports*, *CSIS Studies* and *CSIS Intelligence Briefs*. In addition, the Service published a number of unclassified reports in its *Perspectives* and *Commentary* series.

In 1999–2000, RAP produced a total of 48 reports, a decline from 68 issued the previous year. Recent years have seen a downward trend in the number of reports produced.

CSIS also contributes to the intelligence community through its participation in the Intelligence Assessment Committee (IAC)—a body made up of senior officials from those departments and agencies of the Government of Canada most concerned with intelligence matters. During the past year, the Service took the lead in seven IAC reports and contributed to another nineteen.

In last year’s annual report, the Committee presented the findings from an extensive review of the Branch. Among the Committee’s recommendations was that the defunct Executive Intelligence Production Committee (EXIPC)¹³ be reconstituted to help ensure that intelligence production was consistent with the requirements and priorities of the Government overall,

as well as with the needs of specific government clients. In 1999–2000, an EXIPC meeting was convened on one occasion and we hope this practice will continue.

Arrangements with Other Departments and Governments

CSIS RELATIONS WITH THE RCMP

The mechanisms to facilitate liaison and co-operation between CSIS and the RCMP are set out in the Memorandum of Understanding (MOU) between the two agencies. They include the assignments of liaison officers to both national headquarters and to each other's regional offices.

The Committee learned of several new initiatives to improve liaison and co-operation between the two agencies:

- the development of a staff exchange program;
- increased sharing of technical information and greater emphasis on the holding of joint training courses, presentations and conferences;
- the establishment in a region of a liaison committee tasked with addressing matters arising from the co-operation arrangement;
- implementation in a region of a tracking/diary date system to ensure that all RCMP requests for disclosure were followed up in a timely fashion.

The two organizations exchanged a total of 1518 documents in fiscal year 1999–2000. CSIS was responsible for providing more than half of the total (892). The Service also gave the RCMP 336 disclosure letters¹⁴ and 39 advisory letters.¹⁵

Implications of an RCMP Internal Audit

Last year, the Committee stated that it would examine the results of a then upcoming RCMP internal audit¹⁶

for their potential impact on Service activities. The RCMP's review included an examination of the CSIS–RCMP Memorandum of Understanding, and the functional working relationship between the two agencies.

The audit raised issues and problems similar to those examined in three of the Committee's own reviews:¹⁷ tension between the two agencies regarding disclosure, possible overlap in investigating transnational criminal activity and misunderstandings in each agency about the other's mandate.

Among its recommendations, the RCMP report proposed several mechanisms to help the RCMP and CSIS better understand each other's roles and limitations. The report also recommended changes to the MOU dealing with disclosure issues and the importance of employing the Liaison Program to resolve conflicts between the two agencies.

Coincident with the internal audit, the Service embarked on several initiatives aimed at improving its working relationship with the Force. These initiatives included:

- resuming the meetings of the Senior Liaison Committee. Originally established as a forum to resolve problems and disagreements between the two agencies, the liaison committee had been inactive since 1993;
- raising the level of the CSIS liaison officer position to that of the RCMP counterpart so as to promote the working relationship and signal the importance of the position within the Service.

Stinchcombe and the CSIS–RCMP Memorandum of Understanding

In the past, the Committee has commented on concerns expressed by both CSIS and the RCMP that the existing MOU did not adequately address issues of disclosure of CSIS information to the Courts arising from the

Stinchcombe decision. The Service informed the Committee that it is currently negotiating possible changes to the MOU with the RCMP in this regard.

DOMESTIC ARRANGEMENTS

In carrying out its mandate, CSIS co-operates with police forces, and federal and provincial departments and agencies across Canada. Pursuant to section 17(1)(a) of the *CSIS Act*, the Service may enter into co-operation arrangements with domestic agencies after having received the approval of the Minister.

CSIS currently has 19 formal MOUs with Federal Government departments and agencies and 8 with the provinces. CSIS also has a separate MOU with several police forces in one province. The Service signed no new MOUs with domestic agencies in fiscal year 1999–2000, nor were any existing arrangements with federal or provincial departments amended or terminated. The Service did receive Ministerial approval to negotiate an agreement with a provincial agency to conduct security assessments.

FOREIGN ARRANGEMENTS

Pursuant to subsection 17(1)(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General—after he has consulted with the Minister of Foreign Affairs—to enter into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the initial phases leading to the approval of an arrangement, CSIS is not permitted to pass classified information to the foreign agency. However, it may receive unsolicited information.

As of March 31, 2000, CSIS had 217 liaison arrangements with 130 countries. Of this total, the Service judged 45 to be “dormant.”¹⁸ During fiscal year 1999–2000, CSIS received the Minister’s approval for five new liaison arrangements, with the Minister turning down a Service request to expand the scope of an existing arrangement because of that country’s unstable political environment. Nine other arrangements were amended so as to broaden the

scope of information exchange, and the Service had 10 new arrangements under consideration.

An issue about which the Committee expressed concern in last year’s annual report was resolved. In a review of the agreement that set out the terms of a particular foreign liaison arrangement, we noted that a single generic name used in the text in fact represented several different intelligence organizations within the foreign state concerned—in the Committee’s view, a contravention of Ministerial Direction. The Service confirmed to the Committee that the Minister had been advised and the clarification noted. Only after these measures did active co-operation with the agencies begin.

MINISTERIAL DIRECTION

The Committee continues to regard the imminent release of a new Ministerial Direction on foreign arrangements as vital. Critical elements of the existing direction are outdated and the number of agreements between CSIS and foreign agencies during the past several years has increased dramatically. As of March 2000, no new Ministerial Direction had been forthcoming from the Solicitor General. However, we were again informed that the new Ministerial Direction is expected to be signed in the near future.

Collection of Foreign Intelligence

Report #117

Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service—at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) or the Minister of National Defence (DND), and with the written consent of the Solicitor General—may collect foreign intelligence. Under the *Act*, CSIS can make warrant applications for powers such as telephone intercepts and undertake other investigative activities at the request of these ministers.

Foreign intelligence refers to information or intelligence about the “capabilities, intentions or activities” of a foreign state. The *Act* stipulates that the Service’s collection of foreign intelligence must take place in Canada and cannot be directed at citizens of Canada, permanent residents or Canadian companies.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee’s review encompasses all Ministerial “requests for assistance,” all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes and all exchanges of information with the Communications Security Establishment (CSE) in the context of foreign intelligence.¹⁹

The goal of the audit is to:

- assess CSIS involvement in section 16 requests so as to ensure compliance with the *CSIS Act*, directions from the Federal Court and the governing Memorandum of Understanding (MOU);
- determine whether the Service has met the various legal conditions necessary to collect information under section 16 operations;
- assess whether the nature of the Service’s co-operation with the CSE is appropriate and in compliance with the law.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Ministerial Requests

A 1987 tri-ministerial MOU stipulates that any section 16 request likely to result in the inadvertent interception of communications to which a Canadian is party, should so state.²⁰ In last year’s report, the Committee noted that some requests for assistance had not contained the required cautions and caveats about the targeting of, or the inadvertent collection of

information about, Canadians. Although all Ministerial requests since August 1998 have contained such clauses, the Committee believes the declaration used currently concerning incidental interception requires additional clarification.

The Committee recommends that in requesting section 16 assistance, Ministers indicate explicitly those instances where there is a real likelihood that the communications of Canadians will be subject to incidental interception as part of the collection activity.

A related concern arises with respect to CSIS warrant applications resulting from section 16 requests. Two applications examined by the Committee did not include, as stipulated in the tri-ministerial MOU, the mandatory caution against directing the collection of information at citizens, companies and permanent residents.

The Committee strongly recommends that all future CSIS section 16 warrant applications contain the required prohibition against directing the collection of information at Canadian citizens, companies or permanent residents.

Retention and Reporting of Foreign Intelligence Information

The retention and reporting of information pertaining to Canadians, and collected by CSIS under section 16, continues to be of concern to the Committee. To ensure that no inappropriate data were retained in Service files or reported to other agencies, the Committee examined the special database holding foreign intelligence. In a few instances, in the Committee’s opinion, information went beyond the definition of foreign intelligence as set out in policy and law and included information that identified

Canadians or gave information about their activities that had very little intelligence value. In one instance, the Service agreed and the information was removed.

It is the clear intent of the *Act* and of existing policy that, in the process of gathering foreign intelligence, the Service take steps to ensure that the collection of information about Canadians be kept to an absolute minimum. In this regard, the Committee had some concerns about the length of time the Service retained certain information; about 10 percent of its foreign intelligence records contained references—some five years old or more—to Canadian citizens or landed immigrants.

The Committee raised the matter with the Service, which stated in response that schedules for retaining and disposing of information already collected are set out in the *National Archives Act* and that it was in compliance with those rules.

The Committee also reviewed CSIS reports to requesting Ministries based on section 16 collection. Some contained information about Canadians that went beyond that necessary for the understanding and exploitation of the intelligence. Although these represented only a very small fraction of the total, the Committee believes that the Service could be more circumspect with little or no penalty to the quality of its analyses.

The Committee recommends that CSIS ensure that it is more circumspect and that reports to requesting agencies contain only that information absolutely essential for the exploitation of the foreign intelligence.

Finally, the Committee was encouraged to observe that the incidental interception of information about Canadian businesses was minimal. The Members also found that the use made of section 16

information in certain types of ongoing section 12 (national security) investigations was insignificant. However, the Committee is alert to the possibility that this situation could change if, as we anticipate, the Service were to focus its section 12 investigations in new directions.

Management, Retention and Disposal of Files

Files are the essential currency of intelligence gathering. Each CSIS investigation and every approved target requires the creation of a file and a system for making the information in it available to those designated within the Service. Balanced against this information-gathering apparatus is the clear restriction on CSIS set out in the CSIS Act, that it shall collect information “to the extent that it is strictly necessary.” The Committee closely monitors annually the operational files held by the Service.

FILE DISPOSAL

CSIS files are held according to predetermined retention and disposal schedules that are negotiated with the National Archivist. These define how long the files are to be retained after Service employees cease using them. When this period expires, the National Archives Requirements Unit (NARU) in CSIS consults with Service operations staff on whether to keep the file, destroy it or send it to the National Archives.

During fiscal year 1999–2000, NARU reviewed 44 223 files, which had come to their attention through the regular archival “Bring Forward” (BF) system. Most of the files reviewed by NARU were from the screening and administration sections of the Service.

Of the files that NARU and the operational staff reviewed, 33 920 were destroyed and 10 097 were

retained. CSIS informed us that 206 files were identified as having archival value. They were removed from the active file holdings and automated systems and will be sent to National Archives at a future date, according to the established schedules.

Overlooked Files—Follow Up

Last year the Committee reported on certain files that had been overlooked by the Service's file management system. The committee asked that CSIS reassess the files for their operational value and dispose of them appropriately.

The Committee has since been informed by the Service that of the sample we examined, all were either destroyed or transferred to the National Archives. Of the total files remaining in the overlooked category, approximately one-third have been retained because they contain information of operational value and the balance destroyed or sent to the National Archives.

Section 2

Security Screening and Investigation of Complaints

Security Screening and Investigation of Complaints

The Committee's enabling legislation—the *CSIS Act*—gives it a dual mandate: to review all CSIS activities and to investigate any complaints made about its activities. This section of the report deals with the second of the Committee's main responsibilities.

A. Security Screening

The Service has the authority, under section 15 of the *CSIS Act*, to conduct investigations in order to provide security assessments to departments and agencies of the Federal and provincial governments (section 13); the government of a foreign state (section 13); and the Minister of Citizenship and Immigration (section 14).

For Federal employment, CSIS security assessments serve as the basis for determining an individual's suitability for access to classified information or assets. In immigration cases, Service assessments can be instrumental in Citizenship and Immigration Canada's decision to admit an individual into the country and in the granting of permanent resident status or citizenship.

SECURITY SCREENING FOR FEDERAL EMPLOYMENT

1999–2000 Key Statistics

- The number of security screening assessments rendered under the Government Security Program for Level I, II and III clearances totaled 33 357, with an average turnaround time of 8 days for a Level I assessment, 9 days for Level II and 72 days for Level III.
- The greatest number of the 4599 field investigations was required by the Department of National Defence, followed by Foreign Affairs and

International Trade, CSIS, Public Works and Government Services, Communications Security Establishment, Privy Council Office and Citizenship and Immigration Canada.

- The Service also gave 25 160 assessments for the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP), which is under the authority of Transport Canada. The average turnaround time for an ARAACP request was 4 days.
- Of the 58 517 assessments rendered in total, the Service issued 12 government briefs. Three recommended denial of a clearance and 9 were "information briefs."
- The three government denial briefs were all in relation to Level II clearances in three separate Federal Government departments. Two of the individuals concerned exercised their right of review by lodging a complaint before the Committee pursuant to section 42 of the *CSIS Act*.

New Security Screening Procedures for the "Parliamentary Precinct"

Under the Government Security Policy (GSP), CSIS is responsible for conducting security screening investigations for all Federal Government departments except the RCMP. Prior to 1998, Parliament—not being a government department—relied on the RCMP to provide criminal records checks as there were no CSIS records checks done for employees of Parliament. On the basis of public safety, checks for Parliamentary employees are now conducted under the Security Accreditation Checks Program. On March 1, 2000, the Service commenced security records checks for prospective employees of the Senate and independent contractors working for the Senate.

With the RCMP acting as intermediary, Parliamentary employees are subject to the Security Accreditation Checks Program procedures. Security accreditations granted under the new procedures are valid for five

years and are not transferable to other government departments.

The Committee was concerned to learn that, as with airport employees subject to the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP), employees of the new Parliamentary Precinct will not have the right to bring a complaint about security screening to the Review Committee. The Committee has repeatedly stated its view that all persons—regardless of employment status—subject to the potential impact of adverse information collected by CSIS during security screening investigations should have access to redress through the Review Committee.

IMMIGRATION SECURITY SCREENING PROGRAMS

Under the authority of sections 14 and 15 of the *CSIS Act*, the Service conducts security screening investigations and provides advice to the Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC). Generally speaking, the Service's assistance takes the form of information-sharing on matters concerning threats to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act* and the form of "assessments" with respect to the inadmissibility classes of section 19 of the *Immigration Act*.

Applications for Permanent Residence from Within Canada

The Service has the sole responsibility for screening immigrants and refugees who apply for permanent residence status from within Canada. In 1999–2000, the Service received 52 742 requests²¹ for screening applicants under this program. The average turn-around time for screenings was 21 days—18 days for electronic applications and 94 days for paper applications.

Applications for Permanent Residence from Outside Canada

Immigration and refugee applications for permanent residence that originate outside of Canada are managed by the Overseas Immigrant Screening Program.

Under this program, CSIS shares the responsibility for security screening with CIC officials abroad. As a general rule, CSIS only becomes involved in the screening process if requested to do so by the Immigration Program Manager (IPM) or upon receipt of adverse information about a case from established sources—an arrangement that allows the Service to concentrate on higher risk cases.

In 1999–2000, the Service received 24 493 requests to screen offshore applicants and 4415 applicant files were referred to CSIS Security Liaison Officers (SLO) for consultation.

Citizenship Applications and the Alert List

As part of the citizenship application process the Service receives electronic trace requests from CIC's Case Processing Centre in Sydney, Nova Scotia. The names of citizenship applicants are cross-checked against the names in the Security Screening Information System database. The Service maintains an Alert List comprised of individuals who have come to the attention of CSIS through TARC-approved investigations and who have received landed immigrant status.

In 1999–2000 the Service received 192 717 trace requests from CIC. Of those requests, 34 resulted in information briefs, none of which included advice recommending the denial of citizenship. In two cases the Service requested a deferral of its advice.²²

Nature of the Service's Advice to CIC

Of the 81 650²³ immigration security screening assessments conducted by CSIS during the year under review, the Service forwarded briefs on 166 to CIC. Fifty-seven were information briefs containing security-related information but stopping short of a finding of inadmissibility. The other 109 contained Service notification that it had information that the applicant "is or was" a member of an inadmissible class of persons as defined in section 19(1) of the *Immigration Act*.²⁴

Committee's Upcoming Review of CSIS Security Screening Briefs

In the upcoming year, the Committee intends to conduct a full review of CSIS security screening briefs to Government both for Federal employees and for investigations conducted for the immigration program. We will report our findings in the 2000–2001 annual report.

SCREENING ON BEHALF OF FOREIGN AGENCIES

The Service may enter into reciprocal arrangements with foreign agencies to provide security checks on Canadians and other individuals who have resided in Canada. In 1999–2000 the Service concluded 876 foreign screening checks, 124 of which required field investigations. These investigations resulted in two information briefs.

B. Investigations of Complaints

Besides the Committee's function to audit and review the Service's intelligence activities, we have the added task of investigating complaints from the public

about any CSIS action. Three areas fall within the Committee's purview:

- As a quasi-judicial tribunal the Committee is empowered to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees and contractors.
- The Committee can investigate reports made by Government Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters and organized crime.
- As stipulated in the *CSIS Act*, the Committee can receive at any time a complaint lodged by a person "with respect to any act or thing done by the Service."

FINDINGS ON SECTION 41 COMPLAINTS—"ANY ACT OR THING"

During the 1999–2000 fiscal year, the Committee dealt with 67 complaints under section 41 of the *CSIS Act* ("any act or thing"). Forty-eight of these were new complaints and 19 cases were continued from the previous fiscal year (see Table 2).

Table 2
Complaints (April 1, 1999 to March 31, 2000)

	New Complaints	Carried Over from 1998–1999	Closed in 1999–2000	Carried forward to 1999–2000
CSIS Activities	48	19	50	17
Security Clearances	4	1	1	4
Immigration	1	0	0	1
Citizenship	1	0	0	1
Human Rights	1	0	0	1

Immigration-Related Complaints

The year under review again confirmed a trend toward increased numbers of complaints filed in relation to CSIS activities in immigration security screening. Of the 67 complaint cases handled by the Committee in 1999–2000, 32 dealt with immigration matters. Three of the complaints resulting in reports are summarized in Appendix D, “Complaint Case Histories.”

Complaints Concerning Improper Conduct and Abuse of Power

Nineteen of the section 41 complaints handled in 1999–2000 concerned individuals alleging that the Service had subjected them to surveillance, illegal actions or had otherwise abused its powers. In the majority of these the Committee concluded after investigating that the Service was neither involved in nor responsible for the activities being alleged.

In one instance, however, we believe the Service demonstrated poor judgment in disclosing information to a complainant in light of the knowledge the Service had about the individual and the possible impact of such disclosure on the complainant’s well-being. In two other cases, the Committee was able to assure complainants that the Service had not passed information about them to third parties.

So as not to confirm indirectly which targets are of interest to the Service, the Committee does not, as a rule, confirm one way or another to a complainant whether he or she is the subject of a CSIS targeting authority. The Committee does, however, conduct a thorough investigation into the complainant’s allegations.

If the individual has in fact been a Service target, the Committee assures itself that the targeting has been carried out in accordance with the *Act*, Ministerial Direction and CSIS policy. If we find that the Service has acted appropriately we convey that assurance to the complainant. If we find issues of concern we share

those with the Director of CSIS and the Solicitor General, and to the extent possible, report on the matter in our annual report.

Complaints the Committee was Precluded from Investigating

The Committee was precluded from investigating some cases because criteria set out in section 41 of the *Act* had not been met. In these cases the complainant had not first made the complaint to the Director of CSIS or the individuals concerned were entitled to seek redress through other means set out in the *Public Service Staff Relations Act* and the *CSIS Act*. In all cases, the complainants were notified of the Committee’s decision.

Misdirected Complaints

The Committee received a small number of complaints that involved neither CSIS nor issues of national security. To the extent possible, and after having informed the individual that the complaint was not within the Committee’s jurisdiction, we attempted to redirect the complaints to the appropriate authorities.

FINDINGS ON SECTION 42 COMPLAINTS— “DENIAL OF A SECURITY CLEARANCE”

In 1999–2000, the Committee investigated five complaints arising from denials of security clearances. Two concerned the revocation of existing clearances; three others related to the denial of new clearances. A case for which a Committee report has been issued is summarized in Appendix D; the investigation for another case was completed and the report is pending. Three others have been carried over into next year.

FINDINGS ON MINISTERIAL REPORTS

Citizenship Refusals

In the ongoing matter of the citizenship application of Ernst Zündel, in June 1999, Justice McKeown of

the Federal Court rejected Mr. Zündel's application for a review of an earlier ruling. This decision was appealed, and the Court dismissed the appeal with costs.

In its ruling, the Bench of the Federal Court of Appeal²⁵ was of the view that the appeal could not succeed. If the Court assumed that it was, in effect, the earlier Ministerial Report that was under review, the time limit for such review had expired. If, on the other hand, the Court were to assume that it was the Committee's letter of March 31, 1999 that was at issue, the Court could discern no error in the letter that would warrant the Court's intervention. In sum, it was the Court's view that the Minister's Report was sufficient to initiate an investigation by the Committee, that the Report obligated the Committee to investigate and that the Committee had the legal mandate to do so.

As a consequence of this decision, the Committee Member presiding over the case refused to grant a stay of proceedings to allow Mr. Zündel to obtain leave from the Supreme Court to further appeal the ruling of the Federal Court of Appeal. The matter is scheduled to resume in late 2000.

Reports Pursuant to the Immigration Act

The Committee received no Ministerial Reports of this type during the year under review. However, a case involving a report received in 1996–97 has once again been referred to the Committee.

In a decision rendered on March 14, 2000, Justice Gibson of the Federal Court Trial Division quashed a SIRC 1998 report, which found that a subject of an earlier Ministerial Report did in fact fall under the class of inadmissible persons described in the *Immigration Act*. (see inset *Yamani v. Canada* for more details on the ruling.)

Following Justice Gibson's decision, the matter was referred back to the Committee to be redetermined in accordance with the law, the Federal Court decision and the two judicial reviews. Before rehearing and redetermining the matter the Committee will seek confirmation from the Minister of Citizenship and Immigration Canada that CIC intends to pursue the matter.

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION REFERRALS

During the year under review the Committee received no Human Rights Commission referrals. We did complete an investigation from the previous year involving a group of current and ex-employees of CSIS. The Committee will report its findings to the Commission shortly. The Committee noted that the Service granted a security clearance to complainants' counsel so that complainants could fully discuss the nature of their work while ensuring that sensitive information remained properly protected.

Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2000 F.C.J. No.317

This case involved judicial review of a report issued by the Committee to the Governor in Council in April 1998 pursuant to section 39 of the *Immigration Act*.²⁶ In the report, the Committee found that a certificate under section 40(1) of the *Immigration Act*—possibly leading to the forfeiture of the right to remain in Canada—should be issued in respect of Mr. Yamani as he was a person described in sections 19(1)(e) and 19(1)(g) of the *Immigration Act*.

This report was the second issued by the Committee about Mr. Yamani. The first was set aside by order of Mr. Justice MacKay in 1996 and referred back to the Committee.²⁷

In the review of the Committee's most recent report the court considered the following:

- Whether the Committee erred in law by finding it lacked the jurisdiction to consider and rule on constitutional challenges to the validity of the legislation it is required to apply.
- Whether the terms “subversion,” “democratic government, institutions and processes” and “reasonable grounds to believe” found in section 19 of the *Immigration Act* were invalid as they violated Mr. Yamani's constitutional rights and should therefore be found to be of no force and effect.²⁸
- Whether the Committee had erred in law by ignoring or misinterpreting evidence and whether such errors led to unreasonable conclusions by the Committee.

The first of these three issues was not pursued because the constitutional challenges were argued *de novo* in the context of the second issue. With respect to the second issue, Mr. Justice Gibson upheld the challenged provisions as valid under the *Charter*.²⁹

On the third issue, Mr. Justice Gibson concluded that the evidence about the current and future capacity of the organization to which the complainant belonged—the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP)—showed that it was not the potent, radical terrorist organization it once was. Justice Gibson held that the Committee appeared to have ignored the testimony of an expert witness to the effect that subversion has two essential characteristics. First that it be clandestine or deceptive, and second, that it involve undermining from within. Under this definition, Mr. Justice Gibson concluded, Mr. Yamani could not be said to have engaged in subversion against the state of Israel, either directly or through support of or membership in the PFLP, because being external to the state of Israel, the organization could not undermine from within. Consequently, Mr. Justice Gibson found that the Committee had erred in law in relying “without further analysis” on the definition of “subversion” given in the *Shandi* case³⁰ and in concluding that Mr. Yamani was a person described in section 19(1)(e) of the *Immigration Act*.

With respect to the Committee's finding that Mr. Yamani was a person described under section 19(1)(g) of the *Immigration Act*, Mr. Justice Gibson found the Committee's analysis insufficient to support its conclusion. The court thus could not allow the Committee's finding to stand. In SIRC's favour, however, the court did find that the Committee's concerns about Mr. Yamani's credibility were justified.³¹

Justice Gibson ordered that the matter be remitted to the Committee for reconsideration.

Section 3

CSIS Accountability Structure

CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada which reports to the Solicitor General who in turn is accountable to Parliament. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to give effect to that accountability are both rigorous and multi-dimensional; a number of independently managed systems exist inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate.

Part of SIRC's task (the Committee itself being part of the accountability structure) is to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to government and Parliament.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

MINISTERIAL DIRECTION

Under section 6(2) of the *CSIS Act*, the Minister can issue directions governing CSIS investigations. Also according to the *Act*, the Committee is specifically charged with reviewing directions issued by the Minister. We assess new directions when they are released by the Minister and examine how the Direction is applied in specific, actual cases.

National Requirements for Security Intelligence 1999–2000 and 2000–2001

National Requirements contain general direction from Cabinet as to where CSIS should focus its investigative efforts, as well as guidance on the Service's collection, analysis, and advisory responsibilities. The Committee received the 1999–2000 National Requirements in August 1999 and so was not able to report on them in last year's Annual Report. The 2000–2001 Requirements were received in a timely manner so both are addressed here.

Both sets of Requirements varied little from those of 1998–1999, reflecting a relatively unchanged threat environment. Changes that drew the Committee's attention were as follows:

- the list of groups identified as threats to national security under investigation by the Counter Terrorism Program was altered slightly;
- in addition to the mention of specific threats, transnational criminal activity is now more generally regarded as a threat to Canada's economic security and the integrity of government programs;
- CSIS was directed to increase its research and development efforts so as to keep pace with technological innovations and maintain its investigative capacities. CSIS was provided with 70 percent of the requested funding for this initiative.

CHANGES IN SERVICE OPERATIONAL POLICIES AND INSTRUCTIONS TO OFFICERS

No new policies were issued in the fiscal year under review. Existing policies amended in a material way addressed the following areas:

- Ministerial approval procedures for source operations in a sensitive institution;
- conflict of interest guidelines for human sources;
- the level of detail required in operational plans;
- information and intelligence disclosure caveats to reflect changes in the *Canada Evidence Act*.

DISCLOSURES OF INFORMATION IN THE PUBLIC AND IN THE NATIONAL INTEREST

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits disclosure of information obtained by the Service in the course of its investigations, except in specific circumstances. Under section 19(2)(d), however, the Minister can

authorize the Service to disclose information in the “public interest.” The *Act* compels the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all “public interest” disclosures. There were no such reports in 1999–2000.

In addition, CSIS can—in the role as the Minister’s agent—disclose information in special circumstances in the “national interest.” Service policy stipulates that the Committee must be so informed. There were no such disclosures during the year under review.

GOVERNOR IN COUNCIL REGULATIONS AND APPOINTMENTS

As set out in section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue any regulations to the Service in regard to the powers and duties of the Director of CSIS, and/or the conduct and discipline of Service employees. No regulations were issued by the Governor in Council in fiscal year 1999–2000.

CERTIFICATE OF THE INSPECTOR GENERAL

The Inspector General of CSIS reports to the Solicitor General and functions effectively as his internal auditor of CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with its policies. Every year the Inspector General must submit to the Minister a Certificate stating the “extent to which [he or she] is satisfied,” with the Director’s report on the operational activities of the Service and informing the Minister of any instances of CSIS having failed to comply with the *Act* or Ministerial Direction, or that involved an unreasonable or unnecessary exercise of powers. The Minister also forwards the Certificate to the Review Committee.

Between June 1998 and September 1999, the position of Inspector General of CSIS was vacant. As a result, no Certificate was issued by that office for fiscal year 1998–1999. On July 29, 1999, the Solicitor General of Canada announced the appointment of Maurice Archdeacon as the new Inspector General. Mr.

Archdeacon had been SIRC’s Executive Director since its establishment in 1985.

The Committee was informed that the Inspector General’s Certificate for 1999–2000 would be sent to the Solicitor General of Canada in Autumn 2000—too late for review in this report. We will comment on the new Inspector General’s first Certificate next year.

UNLAWFUL CONDUCT

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director of CSIS is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee may have acted unlawfully in the performance of his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comment to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 1999–2000, no cases of unlawful conduct were brought to the Minister’s attention.

In last year’s report, the Committee commented on one report of possible unlawful conduct by an employee of CSIS. We learned that no decision had been taken by the Attorney General of Canada concerning this case.

We also commented on another case of unlawful conduct dating back to 1997 that was still pending. We have since been informed that both the criminal investigation and the Service’s internal inquiry into this matter have been concluded. The Service advised the Minister that it was unable to establish that the employee in question acted unlawfully in the performance of his or her duties and that following the criminal investigation, the Crown Attorney elected not to lay charges. In this matter, the Attorney General of Canada has yet to render a decision.

CSIS ANNUAL OPERATIONAL REPORT

The CSIS Director’s Annual Operational Report to the Solicitor General comments in some detail on the Service’s operational activities for the preceding fiscal

year. Among the functions of the Committee is to review this report.

Last year, the Committee did not receive the Service report in time for inclusion in our 1998–99 audit report. Therefore, we present that review here, as well as our comments on the 1999–2000 Director's report.

Annual Operational Report for 1998–99

As in previous years, the 1998–99 CSIS Annual Operational Report contained extensive updates on CSIS investigations. However, this particular report was a departure from past practice in that it also addressed some strategic issues as well—notably a discussion of the technological challenges facing the Service. The Committee, in past reviews, had urged the Director to make greater efforts to provide commentary on significant global trends and policy issues with potential impact on Canadian security intelligence activities.

Annual Operational Report for 1999–2000

The Committee is particularly interested in the use made by Director of CSIS of the authority delegated to him by the Minister. Existing Ministerial Direction requires the Director to provide summaries of cases where delegated authority was in fact used.

In reviewing the 1999–2000 document, it appeared to the Committee that the manner in which the Director reported on these cases varied considerably. For instance, with respect to the use of human sources, the report provided summaries of each case. However, in other areas of Service activity—inter-agency co-operation, for example—the report discusses only the number of instances but omits further explanation.

In recent years, there have been clear improvements in the Annual Operational Report to the Minister. The Committee hopes that, in future, the report will be more consistent in providing descriptive summaries of the cases in which the Director has used powers delegated by the Minister.

SIRC INQUIRIES OF CSIS

Tracking and Timing of Formal Inquiries

In our review function we send questions to CSIS to request information or documents (or both) about its activities. In the 1999–2000 fiscal year (April 1, 1999 to March 31, 2000) we directed 107 formal inquiries to the Service, a slight decrease from last year. This figure does not include questions arising out of complaint cases.

In addition to formal questions, the Committee makes informal requests of CSIS. In all such cases for the year under review, the Service responded expeditiously to what were sometimes urgent queries.

Briefings

At its monthly meetings, the Chair and Committee Members meet with government officials to keep the lines of communication open and stay abreast of new developments. When meetings of the Committee are held outside of Ottawa, Members visit CSIS regional offices. The Committee met with senior CSIS regional managers in Montreal in September 1999 and Vancouver in May 2000. The balance of the Committee's meetings were held in Ottawa.

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

SIRC CHAIR REAPPOINTED

In June 2000, the Governor in Council reappointed the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C., as Chair of the Committee for a five-year term.

NEW EXECUTIVE DIRECTOR APPOINTED

On November 1, 1999 the Honourable Paule Gauthier announced the appointment of Ms. Susan Pollak as the Executive Director of SIRC effective November 15, 1999.

Ms. Pollak began her public service career at the Communications Security Establishment (CSE) in 1973. Ms. Pollak was seconded to the Privy Council Office in 1984, and three years later, she accepted a position as principal advisor to the Deputy Clerk (Security and Intelligence, and Counsel). Since then, Ms. Pollak has held several senior management positions with the Treasury Board Secretariat, the Department of Fisheries and Oceans, and Natural Resources Canada.

ACTIVITIES ADDITIONAL TO CSIS REVIEW

- The Chair met with members of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in February and March 2000 to discuss the role and functions of the Security Intelligence Review Committee and how SIRC can assist parliamentarians.
- A delegation from the United States General Accounting Office, a body of the US Congress, met with Committee Members in August 1999 to discuss a Congressional study of how other countries deal with terrorism.
- The Vice-President of France's Assemblée Nationale met with SIRC's Chair in September 1999 to discuss
- France's proposal to establish a parliamentary review body for intelligence matters.
- In October 1999 and again in January 2000, Members met with Canada's Minister of Citizenship and Immigration. The Committee also met with the Director of CSIS on two occasions: October 1999 and March 2000. In February 2000, the Committee met with the Deputy Secretary to the Cabinet, Security and Intelligence, who discussed her mandate in the Privy Council Office and current issues.
- In September 1999, Members accepted a long-standing invitation to meet with the Special Services Committee of Poland's Sejm (parliament). The purpose of the visit was to exchange information about the review process in new democracies. The Committee also travelled to the Czech Republic to meet with SIRC's counterpart there and with senior officials of that country's intelligence services.
- At the invitation of the Parliament of South Africa's Joint Standing Committee on Intelligence (JSCI), Committee Members travelled to South Africa to meet with JSCI members, the Minister of Intelligence Services, the Inspector General and senior intelligence service officials.

Table 3
SIRC Expenditures

	2000-2001 (Estimates)	1999-2000 (Actual)	1998-1999 (Actual)
Personnel	1 089 000	841 945	715 036
Goods and Services	962 000	821 055	656 730
Total	2 051 000	1 663 000	1 371 766

- In June 2000, the Committee's Counsel, Sylvia Mackenzie, participated in a Vancouver conference sponsored by the Canadian Council for Refugees.

ON THE INTERNET

All SIRC Annual Reports, dating back to 1984–85 when the Committee was created, are now accessible through our Web site (www.sirc-csars.gc.ca). The site offers information ranging from biographical information on the members of the Committee, to a list of Committee studies that is updated regularly. A "What's New" hot link provides updates on SIRC activities, and other pages link readers to more sites of interest. In addition, the SIRC Web site describes procedures for filing complaints about CSIS activities and the denial of security clearances, as set out in sections 41 and 42 of the *CSIS Act*.

BUDGET AND EXPENDITURES

For 15 years the Committee has managed its activities within the resource levels established in 1985. In 1999–2000, the Committee experienced a significant increase in the number of quasi-judicial (complaints) proceedings with a concomitant impact on non-discretionary expenses (*see* Table 3).

Other major items of expense include:

- planned upgrades to the security-certified computer infrastructure—costly technology needed to support the Committee's functions and to meet the stringent security requirements for handling highly classified information;
- Committee Members' travel expenditures within Canada and for travel abroad at the invitation of other countries wishing to benefit from Canada's experience in review activities;
- staff salaries and benefits—for the first time since 1997, the Committee has had its full complement of researchers and Committee Members.

STAFFING AND ORGANIZATION

The Committee has a staff of 15: an executive director, a counsel/senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports, two complaints officers (one of whom is the Committee registrar for hearings), a deputy executive director, a research manager, a senior policy advisor, a senior analyst/media liaison officer, three senior research analysts, a financial/office administrator, and an administrative support staff of three to handle sensitive and highly-classified material using special security procedures.

At its monthly meetings, the Members of the Committee decide formally on the research and other activities they wish to pursue and set priorities for the staff. Managing the day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction when necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.

Appendix A

Glossary

Glossary

ARAACP	Airport Restricted Access Area Clearance Program
BF	Bring Forward system
CI	Counter Intelligence
CIA	Central Intelligence Agency (United States)
CIC	Citizenship and Immigration Canada
Committee	Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CSE	Communications Security Establishment (DND)
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CT	Counter Terrorism
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
Director	The Director of CSIS
DND	Department of National Defence
EXIPC	Executive Intelligence Production Committee
GSP	Government Security Policy
IAC	Intelligence Assessment Committee (Privy Council Office)
IPM	Immigration Program Manager (CIC)
IWG	Interdepartmental Working Group
JSCI	Joint Standing Committee on Intelligence
MOU	Memorandum of Understanding
NARU	National Archives Requirements Unit (CSIS)

OIC	Officer in Charge (RCMP)
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
RAP	Requirements, Analysis & Production Branch (CSIS)
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RTA	Request for Targeting Authority
Service	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	Security Intelligence Review Committee
SLO	Security Liaison Officers
TARC	Target Approval and Review Committee
WMD	Weapons of Mass Destruction

Appendix B

SIRC Reports and Studies Since 1984

SIRC Reports and Studies Since 1984

(Section 54 reports—special reports the Committee makes to the Minister—are indicated with an *)

1. *Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, (SECRET) * (86/87-01)
2. *Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, (SECRET) * (86/87-02)
3. *The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, (SECRET) * (86/87-03)
4. *Ottawa Airport Security Alert*, (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, (SECRET) * (87/88-01)
6. *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, (UNCLASSIFIED) * (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, (SECRET) (87/88-02)
8. *SIRC Report on Immigration Screening*, (SECRET) * (87/88-03)
9. *Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, (PUBLIC VERSION) * (87/88-04)
10. *The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, (SECRET) * (88/89-01)
11. *SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (88/89-02)
12. *Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, (SECRET) * (89/90-02)
13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, (SECRET) * (89/90-03)
14. *A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information*, (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, (SECRET) * (89/90-05)
16. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, (UNCLASSIFIED) (89/90-06)
17. *SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988*, (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (89/90-08)
20. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) * (90/91-03)

21. *Section 2(d) Targets—A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, (SECRET) (90/91-06)
22. *Regional Studies (six studies relating to one region)*, (TOP SECRET) (90/91-04)
23. *Study of CSIS' Policy Branch*, (CONFIDENTIAL) (90/91-09)
24. *Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, (TOP SECRET) (90/91-05)
25. *Release of Information to Foreign Agencies*, (TOP SECRET) * (90/91-02)
26. *CSIS Activities Regarding Native Canadians—A SIRC Review*, (SECRET) * (90/91-07)
27. *Security Investigations on University Campuses*, (TOP SECRET) * (90/91-01)
28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)
29. *Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, (SECRET) (91/92-01)
30. *Report on Al Mashar's Immigration to Canada*, (SECRET) * (91/92-02)
31. *East Bloc Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-08)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TOP SECRET) (91/92-10)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)
34. *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40* (TOP SECRET) * (91/92-04)
35. *Victor Ostrovsky*, (TOP SECRET) (91/92-05)
36. *Report on Two Iraqis—Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
37. *Threat Assessments, Section 40 Study*, (SECRET) * (91/92-07)
38. *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, (TOP SECRET) * (92/93-01)
39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TOP SECRET) (91/92-15)
40. *Domestic Terrorism Targets—A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (90/91-13)
41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-18)
43. *CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews*, (SECRET) (90/91-12)
44. *Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal*, (TOP SECRET) * (90/91-10)
45. *CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985—A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (91/92-14)
46. *Prairie Region—Report on Targeting Authorizations (Chapter 1)*, (TOP SECRET) * (90/91-11)
47. *The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi*, (SECRET) (92/93-07)

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review—1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)
49. *Prairie Region Audit*, (TOP SECRET) (90/91-11)
50. *Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa*, (SECRET) (CT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TOP SECRET)
52. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence-Source Confidentiality*, (TOP SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Domestic Investigations (2)*, (TOP SECRET) (CT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TOP SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TOP SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *The Heritage Front Affair. Report to the Solicitor General of Canada*, (SECRET) * (CT 94-02)
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)
69. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993-94)*, (SECRET) (CI 93-08)
70. *The Proliferation Threat—Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
72. *An Ongoing Counter-Intelligence Investigation*, (TOP SECRET) * (CI 93-07)
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
75. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TOP SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)

78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TOP SECRET) (CI 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 94-01)
80. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994-95)*, (SECRET) (CI 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TOP SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation Relating to a Foreign State*, (TOP SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 95-05)
85. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TOP SECRET) (CI 95-03)
87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TOP SECRET) (CT 96-01)
89. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 96-01)
90. *The Management of Human Sources*, (TOP SECRET) (CI 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TOP SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-97*, (TOP SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Foreign Conflict, Part I*, (SECRET) (SIRC 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Domestic Investigations (3)*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-03)
101. *CSIS Cooperation with the RCMP, Part I*, (SECRET) * (SIRC 1998-04)
102. *Source Review*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *CSIS' Role in Immigration Security Screening*, (SECRET) (CT 95-06)
106. *Foreign Conflict—Part II*, (TOP SECRET) (SIRC Study 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)

108. *CSIS Cooperation with the RCMP—Part II* (SECRET) * (SIRC Study 1998-04)
109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997–98* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)
111. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-11)
113. *Allegations by a Former CSIS Employee*, (TOP SECRET) * (SIRC 1998-12)
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-15)
116. *Files* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-16)
117. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-01)
118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-02)
119. *Domestic Exchanges of Information* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-03)
120. *Proliferation* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-04)
121. *Domestic Targets* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-06)
122. *Terrorist Fundraising* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-07)
123. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-08)
124. *Foreign State Activities* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-09)
125. *Project Sidewinder* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-10)
126. *Security Breach* (TOP SECRET) (SIRC Study 1999-11)

Appendix C

Recommendations and Major Findings

Project Sidewinder

The Committee found no evidence of political interference as alleged. None of the documents or records reviewed, interviews conducted or representations received evidenced such interference, actual or anticipated. Project Sidewinder was not terminated; it was delayed when its product was found to be inadequate.

With respect to the first Sidewinder draft report, we found the draft to be deeply flawed in almost all respects. The report did not meet the most elementary standards of professional and analytical rigour. The actions the Service took to ensure that subsequent products of its collaborative effort with the RCMP on Project Sidewinder would be of higher quality were appropriate.

The Committee found no evidence of any substantial and immediate threat of the sort envisaged in the first Sidewinder draft, no evidence that a threat was being ignored through negligence or design and no evidence that the Government had not been appropriately warned of substantive threats where such existed. Both CSIS and the RCMP continue to investigate similar threats separately.

The Committee found no indication that the disagreements between CSIS and the RCMP, which arose during the course of Project Sidewinder, had caused, or were symptomatic of, difficulties in other areas of the inter-agency relationship.

The Service disposed of what it regarded as “transitory documents” related to the Sidewinder first draft report. It is unable to locate other documents the Committee regards as clearly non-transitory and has stated that these were not disposed of but rather “misfiled.” However, the Committee does not believe this lapse had a material impact on the events surrounding Project Sidewinder; nor is there any evidence that raw information, kept in Service files and in part used by the Sidewinder analysts to compile their first report, was disposed of or altered in any manner.

Lost Documents—A Serious Breach of Security

On October 10, 1999, the vehicle of a CSIS Headquarters employee was vandalized in the Greater Toronto area. Inside the vehicle were a number of CSIS documents, several of which were classified. These were among the items stolen.

Following an investigation by the Service’s Internal Security Branch the employee was dismissed from the Service. In addition, the Service altered some of its procedures for document control and strengthened its internal “security awareness” program.

The Service’s own “lost documents” investigation was conducted in a competent and professional manner, ultimately revealing how its classified materials went astray. In the course of its investigation, Internal Security had considerable difficulty determining the precise content of one item, and thus had to make an educated guess at what the employee held at the time of the burglary. This apparent lapse helped nudge the Committee toward the conclusion that there may have been a problem in CSIS internal document control procedures generally.

We are aware that the Service periodically conducts its own internal review of security procedures. Nevertheless, security breaches in recent years involving CSIS materials suggests that these internal reviews have not been as effective as the Service and the Committee would have wished.

Threats from a Foreign Conflict

The threat perceived by the Service arose chiefly from the activities of foreign intelligence services operating in Canada. These included suspected attempts to raise funds, collect information on homeland communities, foment civil unrest in Canada and illegally procure weapons and technology.

The Committee determined that the Service had sufficient grounds to conduct the investigation and to employ the investigative methods permitted in the targeting authorities and Court warrants.

Three issues drew the Committee's attention:

- an overly general targeting authority giving rise to a formal recommendation:

The Committee recommends that RTAs be structured and written to identify clearly the reasons for targeting each target named, under each threat definition cited.

- an instance in which a CSIS officer made well-intentioned but inappropriate comments during the course of conducting an interview.
- an instance where information collected did not meet the "strictly necessary" test. The Service agreed with this finding and deleted the information from its database.

Terrorist Fundraising

The purpose of the Committee's study was to examine several facets of the Service's work in addressing the problems of terrorist fundraising in Canada. Our goals were twofold: to determine the effectiveness of Service advice in assisting the Government's efforts to curb terrorist fundraising and to ensure that all CSIS actions were appropriate and in conformity with the law.

The Service stated that, as a result of its investigations linked to international terrorism, it had uncovered several Canadian organizations suspected of facilitating terrorist fundraising objectives. Our own review of these investigations showed that CSIS did have sufficient information to believe that the links to international terrorist groups and to their fundraising efforts constituted a threat to the security of Canada.

CSIS and its departmental clients both expressed satisfaction with the liaison relationship. Recipients of Service reports said that the information had been most useful as "investigative leads" assisting in determining how and where to follow up.

Two recommendations emerged from this study. First, in respect of the nature of the Service's advice,

The Committee recommends that in future, CSIS advise its client departments of substantive changes to the assessments it has previously given them, which arise as a consequence of new information.

Second, although the Committee supports legislative changes that would allow more effective use to be made of the information shared between CSIS and its client departments, such enhanced procedures could well generate an increase in the number of complaints brought to the Committee. To address such an eventuality,

The Committee recommends that the Ministry of the Solicitor General and Privy Council Office initiate special measures to keep SIRC apprised, on a timely basis and as appropriate, of the IWG's (Interdepartmental Working Group on Countering Terrorist-Support Activities) proposals as they impact on CSIS activities.

Investigation of a Domestic Target

During a previous review, the Committee learned of several CSIS source operations that sometimes involved the legitimate dissent milieu—specifically, certain protests and demonstrations. We subsequently reviewed the investigations.

The Committee's review identified no violations of Service policy or Ministerial Direction. CSIS had reasonable grounds to suspect that the targets were threats to the security of Canada. Notwithstanding our general conclusions, this set of investigations was the source of some residual concerns for the Committee.

The Committee believes these point to an occasional lack of rigour in the Service's application of existing policies, which oblige it to weigh the requirement to protect civil liberties against the need to investigate potential threats. The Committee would like to see tangible evidence that significant investigatory decisions involving the legitimate dissent milieu are adequately weighed.

The Committee recommends that the Service make the changes to its administrative procedures necessary to ensure that all significant investigatory decisions in the area of lawful advocacy, protest and dissent are weighed and so documented.

The Committee believes that as well as providing an additional measure of comfort to the Review Committee, such changes would help maintain the day-to-day sensitivity of all CSIS staff to the need to protect civil liberties.

The Committee had an additional recommendation concerning the need to clarify a section of the CSIS *Operational Policy Manual* (a classified document).

A Long-Running Counter Intelligence Investigation

It is the Service's view that the target of this investigation is engaged in intelligence-related activities that manifest themselves in classical espionage, foreign influence in various aspects of Canadian society and the theft of economic and scientific information through clandestine means.

In an earlier report the Committee stated that "the threats posed by the intelligence gathering activities of this [target] [were] at th[e] time, nebulous, and sometimes hard to define." Although events since then have served to confirm that the potential for serious threat to Canadian interests is serious and genuine, the current threat as measured in concrete and confirmed activity appears to us to be limited and infrequent.

This difference of opinion between CSIS and the Committee about the nature of the threat led us to conclusions about some of the target's activities that were at odds with those of the Service. Some of the activities investigated by the Service showed the target engaged in intelligence gathering in Canada, but others did not.

The Committee believes each of the targeting decisions examined was justified by the evidence. However, in the Service's application to secure warrant powers against one target were a number of overstatements.

The Committee believes that the potential threat to Canadians and Canadian interests arising from the activities of this target is significant. However, our review evidenced a few instances that pointed to the Service occasionally drawing conclusions not based on the facts at hand.

Domestic Exchanges of Information (4)

In carrying out its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS co-operates and exchanges information with federal and provincial departments and agencies and police forces across Canada. Under section 38(a)(iii) of the *Act*, the Committee is charged with the task of examining the co-operation arrangements the Service has with domestic agencies, as well as the information and intelligence it discloses under those arrangements.

The Committee found that CSIS co-operation with federal departments and agencies and its relations with provincial authorities and police forces was productive. Our review also showed a general willingness between CSIS and the RCMP to share information with each other.

We found some instances where, in the Committee's opinion, CSIS had retained unnecessary information. One region had collected a report that did not meet the "strictly necessary" criterion under section 12 of the *CSIS Act*. CSIS has since removed the report from its database. In another instance, some of the information contained in reports did not, in our view, demonstrate reasonable grounds to suspect serious violence or a possible threat to public safety. The Committee recommended that CSIS report and retain only the information required to meet its obligations with regard to threat assessments.

Proliferation of Weapons of Mass Destruction

Canada's efforts to prevent or at least slow the proliferation of weapons of mass destruction (WMD)—chemical, biological and nuclear—to states that do not possess them are longstanding. Although Canada does not possess such weapons itself, a national infrastructure of advanced nuclear, chemical, biotechnological and electronic industries and research facilities makes the country vulnerable to illicit procurement. The goal of the Committee's review was to assess the Service's performance of its function to advise the Government in a clearly vital area.

From CSIS files it was evident that, because of consistent attempts to procure WMD, a certain foreign country was a particular focus for the Service's investigative efforts. Based on an extensive review of the documentation, we concluded that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada.

It is evident to the Committee that the Service plays an important role in Canada's management of proliferation issues at the domestic level (co-operating with police and other enforcement agencies), and globally (acting in support of DFAIT counter-proliferation initiatives, and exchanging information with allied governments and other parts of the international antiproliferation regime). We noted that, overall, the Service's approach to proliferation matters was both strategically sound and flexibly managed.

Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

INTERNAL SECURITY

We determined that the office's internal security practices and procedures were generally sound and noted that in response to incidents elsewhere in recent years, the Region had implemented CSIS Headquarters's new procedures in relation to managing classified documents and electronic storage media.

The Committee did note, however, that the Region had conducted significantly fewer (in proportion to the staff complement) random searches of employees entering or leaving Service premises than CSIS offices in other regions. Given the security breaches of recent years, and the Service's acknowledgment of the role of random searches in increasing "security awareness" among its employees, the Committee believes the Region should bring its security practices into line with other of the Service's regional operations.

The Committee recommends that the Region increase the number of random searches to reflect the current practices in other CSIS regional offices.

Collection of Foreign Intelligence

MINISTERIAL REQUESTS

A 1987 tri-ministerial MOU stipulates that any section 16 request likely to result in the inadvertent interception of communications to which a Canadian is party, should so state. Although all Ministerial requests since August

1998 have contained such clauses, the Committee believes the declaration used currently concerning incidental interception requires additional clarification.

The Committee recommends that in requesting section 16 assistance, Ministers indicate explicitly those instances where there is a real likelihood that the communications of Canadians will be subject to incidental interception as part of the collection activity.

A related concern arises with respect to CSIS warrant applications resulting from section 16 requests. Two applications examined by the Committee did not include, as stipulated in the tri-ministerial MOU, the mandatory caution against directing the collection of information at citizens, companies and permanent residents.

The Committee strongly recommends that all future CSIS section 16 warrant applications contain the required prohibition against directing the collection of information at Canadian citizens, companies or permanent residents.

REPORTING OF SECTION 16 INFORMATION

The Committee also reviewed CSIS reports to requesting Ministries based on section 16 collection. Some contained information about Canadians that went beyond that necessary for the understanding and exploitation of the intelligence. Although these represented only a very small fraction of the total, the Committee believes that the Service could be more circumspect with little or no penalty to the quality of its analyses.

The Committee recommends that CSIS ensure that it is more circumspect and that reports to requesting agencies contain only that information absolutely essential for the exploitation of the foreign intelligence.

Appendix D

Complaint Case Histories

Complaint Case Histories

This section describes complaint cases submitted to the Review Committee during the past year on which decisions have been reached. Not addressed are complaints that were handled through administrative review, were misdirected, were outside the Committee's mandate, or on which decisions have yet to be rendered.

Where appropriate, complaints are investigated through a quasi-judicial hearing presided over by a member of the Committee. After the hearings are complete, the presiding member provides the Solicitor General and the Director of CSIS with a decision. The complainant also receives a copy of the decision, after any information with national security implications has been severed from the document.

Of the four cases described below, three involve complaints pursuant to section 41 of the *CSIS Act*, and related to the Service's role in conducting security screening investigations on behalf of Citizenship and Immigration Canada (CIC). The fourth complaint was brought under section 42 of the *Act* by a federal government employee who was denied an upgrading in security clearance level.

Case #1

The complainant has been in Canada since 1988 and was granted permission to stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds. He had applied for permanent residence and in October 1996, the Service forwarded its advice to CIC on his admissibility to Canada as defined under s.19 of the *Immigration Act*.

The complainant is a vocal supporter of an overseas nationalist movement. Nonetheless, following fifteen days of hearings and a careful review of all of the documentary and testimonial evidence, the Committee found no concrete evidence that the complainant is or ever was a member of a recognized terrorist organization. The Committee found that the Service's reports on its interviews of the complainant contained material inaccuracies about the complainant's replies to important questions, and relied on statements supposedly made by the complainant that were inaccurately recorded.

The Committee subsequently recommended that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

Case #2

The second complainant came to Canada in 1991. He was recognized as a Convention refugee and applied for permanent resident status. In 1995, the Service forwarded its advice to CIC on the complainant's admissibility to Canada as a permanent resident.

The complainant was described by the Service as a member of a terrorist organization who lied about his membership when he was interviewed by the Service. The two CSIS investigators believed that they had strong

evidence to support their conclusion. The Service relied on the fact that the complainant had indicated his support of the organization, had associated with alleged members of it and was described by another person (who was himself reporting hearsay information) as a member.

The nature of the Service's interview itself became a significant issue in this case. The Service's view is that these interviews are part of an investigatory process, and provides some of the factual basis for CSIS' report to immigration. The investigator stated in his testimony to the Committee that he felt no obligation to discuss the Service's adverse information about the complainant with him because "we [were] just gathering information, . . . not making a decision." It is the Service's view that in such situations the applicant has the full responsibility for explaining the nature of his political activities and that the Service has no obligation to raise its concerns with the applicant.

The Committee does not agree. Rather, we believe that this approach does not give due consideration to the potential impact of a security screening interview, and is not in accord with the view it expressed in an earlier case, that the Service has a duty to "provide an opportunity for the prospective immigrant to explain adverse information."³² It is clear to the Committee that in this case, the complainant was never provided such an opportunity.

Although we believe the Service's initial interest in the complainant was reasonable, given the complainant's activities in support of the overseas nationalist movement, the Service's investigation failed to produce information which would constitute "reasonable grounds" to conclude the complainant was a member of the terrorist organization.

The Committee recommended that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application should be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

Case # 3

The complainant arrived in Canada in 1994, was granted Convention refugee status and applied to become a permanent resident.

In 1997, the Service forwarded its advice to CIC on the complainant's admissibility. The advice sent to CIC by the Service was based on a comparison of three documents: the personal information form (PIF) completed by the complainant when he claimed Convention Refugee Status; the immigration form completed by the complainant when he applied for permanent residence status; and, the CSIS report consolidating the notes of the two CSIS investigators who interviewed the complainant.

The Committee found the Service brief to be biased and full of conjecture, often repeating the same point as if to give it more weight. The Committee's investigation revealed that some of the Service's assertions lacked substantiation and some damaging allegations about the complainant were found to be untrue. The Service had not attempted

to verify the complainant's alibi for his alleged activities which were of concern to the Service. In addition, the Service's advice was sent to CIC twenty-seven months after it interviewed the complainant and the information reported was out of date.

The Committee was also concerned by two other anomalies: CSIS investigators never provided the complainant with an opportunity to know and respond to the adverse information they held, and discrepancies identified by the analyst between the various information forms were not put to the complainant for clarification. The Committee also learned that one of the two CSIS investigators working on the case had limited knowledge of the emigré culture, the terrorist organization and of which cultural organizations in Canada were pro- or anti-the terrorist organization in question.

The Committee had no reason to disbelieve the complainant's account of his experiences in another country. Furthermore, the Immigration Refugee Board, the expert tribunal in this area, ruled that the complainant had a well-founded fear of persecution. The Committee was concerned to learn that the findings of the Immigration Refugee Board had been discarded by an analyst who had never met the complainant.

In sum, the Committee saw no evidence to indicate the complainant had ever been anything other than a peaceful and law-abiding individual. After an extensive review of all available documentary evidence and of the testimony adduced during six days of hearings, the Committee recommended to the Solicitor General that the Service inform CIC of the Committee's findings and of the Committee's recommendation that the complainant's application be processed for landing. This recommendation was in accordance with the terms of reference agreed to by all parties in advance of the hearing.

These three cases shared some characteristics in common, leading the Committee to findings and recommendations that were applicable to all:

- Individuals required to attend an immigration security screening interview with CSIS investigators should receive written notice of the date and time of the interview two weeks in advance of the scheduled interview dates³³ and the notice should specify the purpose of the interview, that it will be conducted by CSIS investigators and that the applicant has a right to attend with counsel or another representative. The notice should also inform applicants that its assessment as to whether to recommend the granting or denial of an application rests on sufficient information being provided by the applicant.³⁴
- (Applicable to cases 1 and 2 only) All immigration security screening interviews be recorded and the recording retained until a decision is made by CIC on the Service's advice regarding the application.³⁵ If the Service makes a negative recommendation, the recordings should be kept until the immigration status of the applicant is determined.³⁶
- The Committee found that criteria for what constitutes "membership" in an organization were applied by the Service in such a way as to cast an overly broad net, with the result that politically active but peaceful and law-abiding nationalists were labelled as "terrorists." For security assessments under the *Immigration Act*, it is

the Committee's view that evidence of commitment or devotion to the cause and evidence that the person is prepared to respond positively to directions from the organization should be the major indicators of membership. The Committee believes the Service weakens its legitimate focus on terrorism when it extends the definition of membership in an "organization engaged in acts of terrorism" to include people like the complainants in these three cases.

- The Committee recommends that when the briefing unit of the Service's Immigration Security Screening Branch is preparing to issue a report to CIC, it draw together in committee the investigator who has interviewed the person, an investigator from the relevant operational desk, an officer not involved in the case to challenge adverse findings, and the Service's Legal Services Branch for the purpose of assessing the information, and ensuring uniformity and accuracy in the brief forwarded to CIC.³⁷
- The Committee believes that information potentially leading to proceedings against an individual must be subject to the highest level of scrutiny for credibility and reliability.

Case #4

This case differs from the first three and concerns the Service's role in providing government security assessments. The complaint was lodged by an individual pursuant to section 42 of the *CSIS Act*.

In 1996, the complainant's position within a small government agency was declared surplus and a new position was found for the complainant requiring a level II security clearance. In July 1997, the Service recommended that the complainant be denied the necessary security clearance upgrade. The Deputy Head of the agency concerned accepted the Service's recommendation and informed the complainant that he would not receive a security clearance because the complainant's activities in Canada focused directly and indirectly in support of a recognized terrorist group operating overseas.

The complainant was very active as a leader in an ethnic community in Canada. He was a high profile advocate for a peaceful solution to the conflict in a foreign country and openly lobbied politicians and diplomats to this end. The complainant was never clandestine or even secretive in his activities on behalf of the ethnic community.

The terrorist group is recognized as a particularly ferocious one, which has few scruples about undertaking any action to advance its cause. As the Service's principal objective in the security clearance process must be the protection of the nation, in marginal cases the Service may be inclined to recommend against granting a clearance, based upon the principle that the only level of risk that is acceptable is zero. In investigating this particular case, the Committee also took into consideration the fact that in other cases the Service had recommended granting security clearance to persons "associated" in one way or another with persons or groups considered a security threat, including the group at issue, because of the special circumstances involved.

With respect to the issue of association, the Committee believes that incidental association alone is not sufficient grounds to recommend a security clearance denial. There must also be evidence to support the reasonable belief

that the individual may act or may be induced to act in a way that constitutes a threat to the security of Canada. Incidental association in itself does not constitute such evidence.

Following seven days of hearings during which extensive documentary and testimonial evidence was adduced, the Committee found that the evidence presented failed to establish reasonable grounds to believe that the complainant posed such a threat. The Committee found the Service's conclusions with regard to the complainant were unwarranted — the result of misinterpreted events combined with speculation. The CSIS report to the agency concerned contained several very improbable allegations and conveyed a negative view of the complainant's reliability that was largely unsubstantiated.

While the Committee could not say what conclusion the Deputy Head would have reached had a different report been provided, the points we identified as determinative of the Deputy Head's decision were found to be poorly supported or not supported at all. It is conceivable, therefore, that the Deputy Head's decision would have been different had the Service delivered a less tendentious brief. The Committee found nothing in the complainant's political convictions or actions in pursuit of those convictions that should have caused the Deputy Head to deny the security clearance upgrade.

The Committee recommended that in future the Service prepare official transcripts of the security screening interviews it conducts or, alternatively, prepare a written summary for signature by the interviewee.

Notes

Notes

1. "Spy probe of China was aborted, Project examined Beijing's role in Canadian business and politics," *Globe & Mail*, September 30, 1999.
2. See "CSIS Cooperation with the RCMP—Part I," 1997–1998 SIRC *Annual Report*, and "CSIS Cooperation with the RCMP - Part II," 1998–1999 SIRC *Annual Report*.
3. During the course of its review, the Committee was able to reconstruct the identity of some of these (Sidewinder first draft report, for example), by gaining access to various Sidewinder files the RCMP had retained.
4. The Committee learned quite late in the course of its inquiries that unbeknownst to CSIS management, a Service employee had retained in his own files a copy of the first draft Sidewinder report and some supporting documents.
5. "Project Sidewinder Analytical Project Plan," March 1997.
6. Measures adopted during the G7/P8 Ministerial Conference on Terrorism, Paris, June 1996.
7. Specifically, provisions in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and certain limitations inherent to the *Criminal Code*.
8. See "CSIS Cooperation with the RCMP—Part I," SIRC *Annual Report* 1997–1998, pp. 30–31.
9. CSIS exchanges information with these domestic agencies for purpose of threat assessments.
10. "Proliferation Issues," *Background Series*, CSIS, no. 7, May 1999.
11. "Sensitive institutions" refers to trade unions, the media, religious institutions and university campuses.
12. A replacement warrant is required when the Service changes the targets, the places or the powers of an existing warrant, or when an existing warrant expires and the Service wishes to continue the investigation using methods for which the Court's approval is necessary.
13. EXIPC was created in 1987 and had rarely met in recent years.
14. Following a formal request by the RCMP, CSIS discloses information or intelligence in a format that protects the identity of sources and the methods of operation. The disclosure includes a provision directing that the information be used only for investigative leads, not in judicial proceedings.

15. Following a formal request by the RCMP, usually subsequent to a disclosure letter, CSIS Headquarters gives permission to use Service information in judicial proceedings such as warrant applications and evidence at trial.
16. “*National Security Offenses Review Report*,” RCMP Audit and Evaluation Branch, June 17, 1999.
17. *CSIS Cooperation with the RCMP - Part I*, October 16, 1998; *CSIS Cooperation with the RCMP—Part II*, February 12, 1999 (SIRC Study 1998-04); and *Review of Transnational Crime*, (SIRC Study 1998-01) August 25, 1999.
18. A dormant arrangement is one in which there has been no contact for one year or more. Liaison arrangements become dormant for a number of reasons: a simple lack of need to exchange information, concerns by the Service about the other agency’s professional or human rights practices, or an assessment that the political situation in the other country is too unstable.
19. The Communications Security Establishment is an agency of the Department of National Defence. As described by the Communications Security Establishment Commissioner in his 1999–2000 *Annual Report*, the CSE “provides the Government of Canada with foreign signals intelligence (SIGINT) which it obtains by gathering and analyzing foreign radio, radar and other electronic emissions . . . the CSE also provides advice on the security of the government’s information technology.”
20. The format and content of Ministerial requests for assistance is governed by the 1987 tri-ministerial agreement on section 16 activities. “Memorandum of Understanding on Section 16 of the *CSIS Act*,” signed by the Minister of Foreign Affairs, Minister of National Defence and the Solicitor General.
21. This number includes 6701 requests for security screening of applicants based in the United States.
22. When the Service believes that it is not in a position to render a recommendation to CIC concerning a citizenship application, it must seek approval from the Solicitor General to continue investigating the case and “defer” providing the assessment.
23. This number includes the 4415 requests for assistance.
24. The majority (81) of applicants were from within Canada, whereas only 28 were overseas applicants.
25. The Bench was composed of Justices Linden, Robertson and Sharlow. Justice Sharlow rendered the reasons for judgment of the Court.
26. R.S.C. 1985, c.1-2.

27. Gibson J. refers to the following quote, found at [1996] 1 F.C. 174 (F.C.T.D.) at 241, as the grounds for the decision of MacKay J.: “. . . paragraph 19(1)(g), in so far as it relates to “persons who there are reasonable grounds to believe . . . are members of . . . an organization that is likely to engage in . . . acts” (“of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”), contravenes paragraph 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* [hereinafter the *Charter*] which ensures, to every one, freedom of association. I find it is not established that this limit freedom under the impugned portion of the paragraph in issue is a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. I note that this determination does not relate to other classes of persons described in paragraph 19(1)(g) of this Act.”
28. More specifically, it was argued that the use of “subversion” and “democratic government, institution and processes” in section 19(1)(e) is “vague and not capable of being given a consistent and settled meaning” and is therefore inconsistent with section 7 of the Charter and the principles of fundamental justice; that the term “subversion,” as used in section 19(1)(e), infringed Mr. Yamani’s freedom and equality rights under sections 2 and 15 of the *Charter* by being overly broad and lacking “definitional boundaries” and that the phrase “reasonable grounds to believe” in sections 19(1)(e) and (g) established an “illusory standard of defense” which violated the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter*.
29. Gibson J. held the phrase “subversion” was “incapable of framing the legal debate in any meaningful manner or structuring discretion in any way” and thus infringed on Mr. Yamani’s rights under section 7 of the Charter, however, it was saved under section 1 of the Charter as reasonable, prescribed by law and demonstrably justified in a free and democratic society. The court also found “subversion” was not so lacking in definitional boundaries and overly broad to result in an infringement of freedom and equality rights under sections 2 and 15 of the Charter. Regarding the phrase “democratic government, institutions and processes,” the court held it was not so vague as to be incapable of being given a consistent and settled meaning, nor is it lacking in definitional boundaries or overly broad. He found no merit in the argument that the phrase “reasonable grounds to believe” provides an “illusory standard of defense” and held its use was not inconsistent with the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter.
30. *Shandi (Re)* (1992), 51 F.T.R. 252.
31. Gibson J. noted that Mr. Yamani’s testimony indicated “evasiveness and a willingness to lie” and quoted the following from Mr. Yamani’s testimony (which he found at p.17 of the Committee’s Report): “As a Palestinian who lives in Lebanon and was born in Lebanon, I am not allowed to go back to the West Bank, and I am not allowed, maybe in two years, to go back to Lebanon. I might be deported from Canada. You do not want me to lie? To survive as a human being and to survive for my children, no, I will lie and I will lie and I will lie to protect myself. And I will lie without hurting anyone because I told you, I am not that kind of person who is stupid to go and do whatever activities.”

32. SIRC *Annual Report*, 1997-1998, p. 11.
33. The Committee has been informed that CSIS and CIC have implemented this recommendation and now provide two to eight weeks written notice, depending on the location, and that the convocation letter specifies that the interview will be with a CSIS employee. It is Service policy not to raise objections to the presence of a third party observer.
34. The Committee recommends that the notice refer to the legislative mandate and state that the Service will be conducting the interview in order to issue advice to CIC in determining the applicant's admissibility in light of the inadmissibility classes of section 19 (1) of the *Immigration Act* and the definition of "threat to the security of Canada" as defined in the *CSIS Act*.
35. This recommendation was also made in the report *In Flux But Not In Crisis* by the House of Commons Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, September 1990.
36. The Service's policy states: "An interview with an immigration applicant may be taped by an investigator only with the consent of the applicant or under the authority of a warrant. The investigator must not object should an applicant wish to tape an interview. In such circumstances, the investigator should also ensure the interview is taped". The Service contended that, as consent would not be forthcoming in all cases, this recommendation could not be equitably applied.
37. The Service's process has been changed since the issuance of the Committee's reports. Currently, reference material used to provide information and advice to CIC is scrutinized for accuracy under a three-tier review mechanism. This mechanism also provides for regular consultation with the Counter Intelligence Branch (CI) and Counter Terrorism Branch (CT) subject matter experts and, as required, by legal counsel. The Service believes it has sufficient levels of control in place to ensure accuracy, thoroughness and efficiency.

32. Rapport annuel 1997-1998 du CSARS, p. 11.

33. Le Comité a appris que le SCRS et CIC ont donné suite à cette recommandation et donnent maintenant un préavis écrit de deux à huit semaines, selon l'endroit, et qu'il est précisé dans la lettre de convocation que l'entrevue se fait avec un employé du Service. Celui-ci a pour politique de ne pas s'opposer à la présence d'un tiers à titre d'observateur.

34. Le Comité recommande que l'avis évoque le mandat législatif et précise que l'entrevue du Service vise à fournir à CIC une opinion qui lui permette de déterminer l'admissibilité de l'intéressé, compte tenu des catégories non admissibles, figurant au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*, et de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada », dans la *Loi sur le SCRS*.

35. Cette recommandation figure aussi dans le rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, intitulé *Une période de transition mais non de crise*, septembre 1990.

36. Voici ce que prévoit la politique du Service : « Une entrevue avec un immigrant éventuel ne peut être enregistrée par l'enquêteur que si l'intéressé y consent ou si un mandat le justifie. L'enquêteur ne soulèvera pas d'objection si l'intéressé demande que l'entrevue soit enregistrée. Dans ce cas, il doit s'assurer qu'elle l'est ». Le Service a prétendu que cette recommandation ne peut être appliquée équitablement étant donné que ce consentement n'est pas donné dans tous les cas.

37. Le processus du Service a été modifié depuis la publication des rapports du Comité. Actuellement, l'exactitude des documents de référence servant à fournir informations et opinions à CIC est vérifiée à l'aide d'un mécanisme à trois niveaux. Ce mécanisme prévoit en outre la consultation régulière d'experts de la Direction du contre-espionnage et de la Direction de l'antiterrorisme et, au besoin, d'un avocat. Le SCRS estime qu'il existe suffisamment de niveaux de contrôle pour assurer l'exactitude, la rigueur et l'efficacité.

27. Le juge Gibson cite le passage suivant qui est tiré des motifs de décision du juge MacKay dans [1996] 1 C.F. 174, à la p. 241 (C. F. 1^{re} inst.) : « ...l'alinéa 19(1)g), dans la mesure où il renvoie à des personnes "dont il y a des motifs raisonnables de croire [...] qu'elles appartiennent à une organisation [...] susceptible de commettre des actes" (de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada), enfreint l'alinéa 2d) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*], qui garantit à chacun la liberté d'association. J'estime qu'il n'a pas été prouvé que la limitation de cette liberté en vertu de la partie incriminée de la disposition en cause est une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je fais remarquer que cette décision ne concerne pas les autres catégories de personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la Loi ».
28. Plus précisément, il a été plaidé que les termes « subversion » et « institutions démocratiques », figurant à l'alinéa 19(1)e), sont « imprécis et [qu']il est impossible de [leur] donner un sens constant et bien établi », de sorte qu'ils sont contraires aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte, que le terme « subversion », figurant à l'alinéa 19(1)e), porte atteinte aux libertés et au droit à l'égalité de M. Yamani, protégés par les articles 2 et 15 de la Charte, en raison de sa portée mal délimitée et « excessive » et que l'expression « dont on peut penser pour des motifs raisonnables », figurant aux alinéas 19(1)e) et g), établit une « norme qui rend toute défense illusoire » et, pour cette raison, est contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte.
29. Le juge Gibson a statué que le terme « subversion [...] ne saurait orienter véritablement le débat judiciaire ni structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon que ce soit » et portait donc atteinte aux droits de M. Yamani en vertu de l'article 7 de la Charte, mais qu'il était légitimé par l'article 1 de la Charte, étant restreint par une règle de droit dans des limites raisonnables dont la justification pouvait se démontrer dans une société libre et démocratique. Le tribunal n'était pas convaincu que la portée du terme « subversion » était mal délimitée et excessive au point de porter atteinte aux libertés et au droit à l'égalité protégés par les articles 2 et 15 de la Charte. Au sujet du terme « institutions démocratiques », le tribunal n'était pas convaincu qu'il était imprécis au point qu'il soit impossible de lui donner un sens constant et bien établi et que sa portée était mal délimitée et excessive. Il a estimé non fondé l'argument selon lequel l'expression « dont on peut penser pour des motifs raisonnables » établit une « norme qui rend toute défense illusoire » et il a statué que son utilisation n'était pas contraire aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte.
30. *Re Shandi* (1992), 51 F.T.R. 252.
31. Le juge Gibson a noté que les extraits du témoignage de M. Yamani montraient qu'il était « évasif et prêt à mentir » et il en a cité le passage suivant (qui figure à la page 17 du rapport du Comité) : « En ma qualité de Palestinien qui vit au Liban et qui est né au Liban, je ne suis pas autorisé à retourner en Cisjordanie et je ne suis pas autorisé, peut-être dans deux ans, à retourner au Liban. Je pourrais être expulsé du Canada. Vous ne voulez pas que je mente? Pour survivre en tant qu'être humain et pour survivre pour mes enfants, non, je mentirai et je mentirai pour me protéger. Et je mentirai sans nuire à qui que ce soit parce que je vous l'ai dit, je ne suis [pas] du type de personne qui est assez stupide pour faire n'importe quoi ».

15. À la suite d'une demande officielle, que la GRC présente généralement après avoir reçu une note de communication, l'Administration centrale du SCRS accorde l'autorisation d'utiliser les renseignements du Service dans des instances judiciaires telles les demandes de mandat et la divulgation des éléments de preuve.
16. *Rapport sur l'examen des atteintes à la sûreté de l'État*, Sous-direction de la vérification et de l'évaluation de la GRC, 17 juin 1999.
17. *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I*, 16 octobre 1998; *Coopération du SCRS avec la GRC - partie II*, 12 février 1999 (étude du CSARS n° 1998-04); et *Review of Transnational Crime*, (étude du CSARS n° 1998-01), 25 août 1999.
18. Une entente est dite inappliquée si elle n'a donné lieu à aucune relation depuis une année ou plus. Cette non-application peut tenir à divers facteurs, dont la simple absence de besoin d'échanger des informations, les craintes du SCRS quant aux usages professionnels ou au respect des droits de la personne par l'autre organisme ou le fait que la situation politique soit jugée trop instable dans le pays requérant.
19. Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministère de la Défense nationale. Comme on peut le lire dans le *Rapport annuel* du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications pour 1999-2000, le CST « fournit au gouvernement du Canada des renseignements électromagnétiques sur des pays étrangers (SIGINT) qu'il obtient en recueillant et en analysant leurs transmissions par radio, par radar et par d'autres moyens électroniques ... il donne en outre des conseils sur la sécurité des technologies de l'information du gouvernement ».
20. La forme et le contenu des demandes d'assistance ministérielles sont régis par le protocole d'entente de 1987 sur les activités relevant de l'article 16. Ce protocole, intitulé « Mémoire d'entente relatif à l'article 16 de la Loi sur le SCRS », est signé par trois ministres : ceux des Affaires étrangères et de la Défense nationale et le solliciteur général.
21. Ce chiffre comprend 6701 demandes de filtrage provenant de personnes en sol américain.
22. S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyeneté, le Service doit requérir du solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et « reporter » la présentation de son évaluation.
23. Ce nombre comprend les 4415 demandes de consultation présentées aux ALS.
24. La majorité (81) des demandes avaient été présentées au Canada, contre seulement 28 à l'étranger.
25. La formation était composée des juges Linden, Robertson et Sharlow. C'est le juge Sharlow qui a prononcé les motifs du jugement de la Cour.
26. L.R.C. (1985), ch. I-2.

1. [Traduction] Suspension du projet d'enquête sur le rôle de Beijing dans les milieux canadiens des affaires et de la politique, *Globe and Mail*, 30 septembre 1999.
2. Voir « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1997-1998, et « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie II* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1998-1999.
3. Pendant son examen, le Comité a pu en reconstituer certains (dont la première ébauche du rapport) en consultant divers dossiers conservés par la GRC sur le projet Sidewinder.
4. Au fil de ses investigations, le Comité a appris sur le tard qu'un employé du Service avait, à l'insu de la direction du SCRS, conservé dans ses propres dossiers une copie de la première ébauche du rapport Sidewinder et quelques pièces justificatives.
5. Plan d'analyse conjoint du projet Sidewinder, mars 1997.
6. Mesures adoptées à la Conférence ministérielle sur le terrorisme du G7/P8, Paris, juin 1996.
7. Notamment en ajoutant des dispositions à la *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines limites propres au *Code criminel*.
8. Voir « *Coopération du SCRS avec la GRC - partie I* », dans le Rapport annuel du CSARS pour 1997-1998, p. 32-33.
9. Le SCRS échange des informations avec ces organismes canadiens pour les besoins de ses évaluations de la menace.
10. « Questions de prolifération », *Série d'aperçus*, SCRS, n° 7, mai 1999.
11. Sont dits « institutions névralgiques » les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.
12. Un mandat de remplacement s'impose si le Service change les cibles, les endroits ou les pouvoirs prévus dans un mandat existant ou si celui-ci vient à expiration et que le SCRS veut poursuivre son enquête au moyen de méthodes requérant l'approbation du tribunal.
13. Le CPPR a vu le jour en 1987 et s'est rarement réuni depuis quelques années.
14. À la suite d'une demande officielle de la GRC, le SCRS communique des informations ou renseignements sous une forme qui protège l'identité des sources et les méthodes employées. La communication s'accompagne d'une directive demandant que l'information serve uniquement à titre de piste d'enquête, et non dans des instances judiciaires.

Notes

Après sept journées d'audience au cours desquelles il a recueilli une foule d'éléments de preuve documentaire et testimoniale, le Comité a constaté que les preuves présentées n'établissaient pas l'existence de motifs raisonnables de croire que le plaignant représentait une telle menace. Aux yeux du CSARS, les conclusions du Service à l'égard du plaignant étaient injustifiées—elles reposaient sur une mauvaise interprétation des faits doublée de conjectures. Le rapport du SCRS à l'organisme concerné contenait plusieurs affirmations très improbables et une opinion négative, en grande partie non corroborée, sur la fiabilité du plaignant.

Même si le Comité ne saurait dire quelle aurait été la conclusion de l'administrateur général s'il avait reçu un rapport différent, les points que nous avons trouvés déterminants dans la décision de l'administrateur général étaient mal corroborés, sinon pas du tout. On peut donc concevoir que la décision de celui-ci aurait été différente si la note du Service avait été moins tendancieuse. Dans les convictions politiques du plaignant ou dans les actions qui en découlaient, le CSARS n'a rien trouvé qui aurait justifié l'administrateur général à refuser un relèvement de la cote de sécurité de l'intéressé.

Le Comité a recommandé qu'à l'avenir le Service établisse une transcription officielle de ses entrevues de filtrage de sécurité ou qu'il rédige un résumé destiné à être signé par la personne interviewée.

En ce qui touche la question d'association, le Comité estime que la seule association fortuite ne justifie pas qu'on recommande le refus de l'habilitation de sécurité. Il doit aussi y avoir des preuves étayant le motif raisonnable que l'individu peut agir ou être incité à agir de manière à constituer une menace pour la sécurité du Canada. En soi, l'association fortuite ne constitue pas une telle preuve.

Le groupe terroriste passe pour être particulièrement féroce et peu scrupuleux dans le choix d'actions capables de faire avancer sa cause. Le principal objectif du processus d'habilitation de sécurité du Service devant être de protéger la nation, celui-ci peut être porté à recommander, dans les cas limites, le refus de l'habilitation de sécurité, suivant le principe que l'absence totale de risque est seule acceptable. Dans son investigation sur cette affaire, le Comité a aussi tenu compte du fait que, dans d'autres cas, le Service avait recommandé d'octroyer la core de sécurité à des personnes qui étaient « associées » de quelque manière à des gens ou des groupes considérés comme des menaces pour la sécurité, dont le groupe en cause, en raison des circonstances particulières du moment.

Le plaignant était un dirigeant très actif d'une communauté ethnique au Canada. C'était un défenseur très en vue d'une solution pacifique au conflit qui déchirait un pays étranger et il faisait ouvertement pression en ce sens auprès de politiciens et de diplomates. Le plaignant n'a jamais exercé d'activités clandestines ni même secrètes au nom de cette communauté.

En 1996, le poste du plaignant, au sein d'un petit organisme gouvernemental, a été déclaré excédentaire et on lui en a trouvé un autre exigeant une core de sécurité de niveau II. En juillet 1997, le Service a recommandé de refuser au plaignant le relèvement requis de sa core. L'administrateur général de l'organisme compétent a accepté cette recommandation et informé le plaignant qu'il n'obtiendrait pas sa core de sécurité en raison de ses activités au Canada qui visaient directement et indirectement à appuyer un groupe terroriste notoire, actif à l'étranger.

Cette affaire diffère des trois premières et concerne le rôle du Service dans la prestation d'évaluations de sécurité au gouvernement. Il s'agit d'une plainte présentée en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*.

Affaire n° 4

- Le Comité est d'avis que les informations risquant d'entraîner des poursuites contre un individu doivent être scrutées de très près pour en assurer la crédibilité et la fiabilité.
- Le Comité recommande que, lorsqu'elle prépare un rapport destiné à CIC, la sous-section des séances d'information de la Direction du filtrage de sécurité du Service forme un comité comprenant l'enquêteur qui a interviewé l'intéressé, un autre du module opérationnel compétent, un agent étranger au dossier et chargé de contester les constatations défavorables et un représentant des Services juridiques du SCRS pour évaluer l'information et assurer l'unicité et l'exactitude de la note destinée à CIC³⁷.
- plus flou le point de mire légitime qu'est le terrorisme en élargissant, au point d'englober les plaignants dans ces trois dossiers, la définition de l'appartenance à « une organisation qui commet des actes de terrorisme ».

pas tenté de vérifier l'alibi du plaignant pour les activités présumées qui l'inquiétaient. De plus, il avait envoyé sa note à CIC 27 mois après avoir interviewé le plaignant et les informations qu'elle contenait étaient périmées. Deux autres anomalies inquiétaient en outre le Comité : les enquêteurs du SCRS n'avaient jamais donné au plaignant l'occasion de connaître les renseignements défavorables qu'ils avaient, ni d'y répondre, et les divergences relevées par l'analyste entre les divers formulaires n'avaient pas été signalées au plaignant pour qu'il les explique. Le CSARS a en outre appris qu'un des deux enquêteurs affectés au dossier par le SCRS avait une connaissance limitée de la culture de l'étranger et de l'organisation terroriste et ne savait guère quels organismes culturels étaient favorables ou défavorables à cette organisation au Canada.

Le Comité avait toutes les raisons de croire le récit des expériences du plaignant dans un autre pays. De plus, le tribunal expert en ce domaine, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, avait jugé fondée la crainte de la persécution, nourrie par le plaignant. Le CSARS a été étonné d'apprendre qu'un analyste qui n'avait jamais rencontré le plaignant aurait rejeté les constatations de la Commission.

En un mot, le Comité n'a trouvé aucune preuve que le plaignant ait jamais été autre qu'une personne paisible et respectueuse des lois. Après une étude approfondie de tous les éléments de preuve documentaire et testimoniale recueillis en six journées d'audience, le Comité a recommandé au solliciteur général que le Service transmette les conclusions et la recommandation du CSARS à CIC, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Ces trois affaires ont en commun certains points qui ont amené le Comité à faire des constatations et à énoncer des recommandations applicables à chacune :

- Les personnes appelées à subir une entrevue de filtrage de sécurité à l'immigration devant les enquêteurs du SCRS devaient être avisées par écrit de la date et de l'heure de l'entrevue deux semaines à l'avance³³. Cet avis devrait préciser la raison de l'entrevue et indiquer qu'elle est menée par des enquêteurs du SCRS et que l'intéressé a le droit d'être accompagné par un avocat ou un autre représentant. L'avis devrait en outre préciser que, pour que le Service recommande l'acceptation ou le rejet de sa demande, l'auteur de celle-ci doit fournir suffisamment d'informations³⁴.

- (Applicable uniquement aux affaires nos 1 et 2) Toutes les entrevues de filtrage de sécurité à l'immigration devaient être enregistrées et les renseignements, conservés jusqu'à ce que CIC rende sa décision en se fondant sur l'opinion du Service au sujet de la demande³⁵. Si le Service fait une recommandation négative, les renseignements devaient être conservés tant que le statut de l'immigrant éventuel n'est pas déterminé³⁶.

- Le Comité a constaté que le Service applique les critères d'« appartenance » à une organisation de manière à donner à ce terme une compréhension trop vaste, ce qui a valu l'étiquette de « terroristes » à des nationalistes qui sont actifs sur la scène politique mais pacifiques et respectueux des lois. Pour ce qui est des évaluations de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration*, la preuve d'un engagement ou d'un dévouement envers la cause et celle que l'intéressé est disposé à réagir positivement aux directives de l'organisation devraient être les principaux indicateurs de l'appartenance, selon le CSARS. Le Comité estime en outre que le Service rend

Le Service a affirmé que le plaignant était membre d'une organisation terroriste et qu'il avait caché cette appartenance au moment de l'entrevue. Les deux enquêteurs du SCRS étaient convaincus d'avoir des preuves solides étayant leur conclusion. Le Service se fondait sur le fait que le plaignant avait déclaré son appui à l'organisation, avait fréquenté des membres présumés de celle-ci et en était lui-même membre, d'après une autre personne (qui se fondait elle-même sur des oui-dire).

La nature de l'entrevue même du Service a pris de l'importance dans cette affaire. Selon le SCRS, ces entrevues font partie du processus d'enquête et fournissent certains faits sur lesquels il fonde ses rapports à Immigration. L'enquêteur a affirmé dans son témoignage devant le Comité qu'il ne se sentait pas obligé de faire part au plaignant des renseignements défavorables que le Service avait sur lui parce que « nous ne faisons que recueillir des informations, . . . nous ne prenons pas de décision ». D'après le Service, c'est au seul intérêt qu'il incombe d'expliquer la nature de ses activités politiques en pareille situation; lui-même n'est aucunement tenu de lui exposer ses craintes.

Le Comité n'est pas d'accord. Il croit plutôt que cette position ne tient pas compte comme il faudrait de l'impact possible d'une entrevue de filtrage de sécurité et déroge à l'opinion qu'il avait exprimée dans un autre dossier, soit que le Service est tenu de « fournir à l'immigrant éventuel l'occasion d'expliquer tout renseignement défavorable³² ». De l'avis du Comité, il est évident que le plaignant n'a jamais eu l'occasion de le faire dans ce dossier. Même si l'intérêt initial du Service pour le plaignant se justifiait par les activités de celui-ci en faveur du mouvement nationaliste étranger, l'enquête du SCRS n'a pas fourni d'informations constituant des « motifs raisonnables » de conclure que le plaignant était membre de l'organisation terroriste.

Le Comité a recommandé que ses conclusions et sa recommandation, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant, soient transmises à CIC par le Service. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Affaire n° 3

Le plaignant est arrivé au Canada en 1994, s'est vu octroyer le statut de réfugié au sens de la Convention et a demandé à devenir résident permanent.

En 1997, le Service a envoyé son opinion à CIC sur l'admissibilité du plaignant. Cette opinion était fondée sur une comparaison de trois documents : le formulaire de renseignements personnels rempli par le plaignant lorsqu'il a demandé le statut de réfugié au sens de la Convention, le formulaire rempli par lui lorsqu'il a demandé le statut de résident permanent et le rapport du SCRS combinant les notes des deux enquêteurs qui avaient interviewé le plaignant.

Le Comité a trouvé que la note d'information du Service était tendancieuse et truquée de conjectures et répétait souvent la même chose, comme pour y donner plus de poids. Son enquête a révélé l'absence de fondement de certaines affirmations du SCRS et la fausseté de certaines autres, préjudiciables au plaignant. Le Service n'avait

Cette section décrit les plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi au cours du dernier exercice financier et au sujet desquelles des décisions ont été prises. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été adressées au CSARS par erreur ou qui n'entraient pas dans son mandat; sont également exclues les plaintes à l'égard desquelles aucune décision n'a encore été rendue.

S'il y a lieu, les plaintes sont examinées au cours d'audiences quasi judiciaires que préside un membre du Comité. Une fois les audiences terminées, celui-ci communique sa décision au solliciteur général et au directeur du SCRS. Le plaignant reçoit aussi copie de la décision qui est amputée au préalable de toute information ayant des incidences sur le plan de la sécurité nationale.

Des quatre affaires décrites ci-après, trois concernent des plaintes relevant de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et touchant le rôle du Service dans la conduite d'enquêtes de filtrage de sécurité pour Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). La quatrième a été présentée en vertu de l'article 42 de la Loi par un fonctionnaire fédéral qui s'était vu refuser un relèvement du niveau de sa cote de sécurité.

Affaire n° 1

Le plaignant, qui était au Canada depuis 1988, avait été autorisé à y demeurer pour des motifs de compassion ou d'ordre humanitaire. Il avait présenté une demande de résidence permanente et, en 1996, le Service avait fait part à CIC de son opinion quant à l'admissibilité de l'intéressé au Canada, au sens de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Le plaignant se dit ouvertement favorable à un mouvement nationaliste étranger. Néanmoins, après quinze journées d'audience et une étude attentive de tous les éléments de preuve documentaire et testimoniale, le Comité n'a trouvé aucune preuve concrète que le plaignant était ou avait été membre d'une organisation terroriste notoire. Le CSARS a trouvé que les rapports des entrevues du Service avec le plaignant contenaient de graves inexactitudes au sujet des réponses de celui-ci à d'importantes questions et se fondaient sur des déclarations mal consignées, attribuées au plaignant.

Le Comité a par la suite recommandé que le Service transmette les conclusions et la recommandation du CSARS à CIC, à savoir traiter la demande d'établissement du plaignant. Cette recommandation était conforme aux paramètres convenus par toutes les parties avant l'audience.

Affaire n° 2

Le deuxième plaignant est venu au Canada en 1991. Il a été reconnu réfugié au sens de la Convention et a demandé le statut de résident permanent. En 1995, le Service a fait part à CIC de son opinion quant à l'admissibilité du plaignant au pays en qualité de résident permanent.

Annexe D

Résumé des plaintes

reconnaît l'importance de telles fouilles pour « sensibiliser ses employés à la sécurité », le Comité estime que la Région devrait harmoniser ses pratiques de sécurité avec celles des autres opérations régionales du SCRS. Le Comité recommande que la Région augmente le nombre de ses fouilles au hasard suivant les usages courants dans les autres bureaux régionaux du SCRS.

La collecte de renseignements étrangers

DEMANDES MINISTÉRIELLES

Selon un protocole d'entente conclu par trois ministres en 1987, toute demande relevant de l'article 16 et susceptible d'entraîner l'interception fortuite de communications auxquelles un Canadien est partie doit faire état de cette éventualité. Même si cette mention figure dans toutes les demandes ministérielles depuis août 1998, le Comité estime qu'il y aurait lieu de clarifier davantage la déclaration actuelle à l'égard des interceptions fortuites. Dans les demandes d'assistance relevant de l'article 16, le Comité recommande que les ministres mentionnent expressément les cas où la collecte d'informations risque vraiment d'occasionner une interception fortuite de communications de Canadiens.

Une préoccupation connexe se pose à l'égard des demandes de mandat que présente le SCRS par suite de demandes d'assistance relevant de l'article 16. Deux demandes de mandat examinées par le Comité ne contenaient pas l'interdiction, énoncée dans le protocole d'entente des trois ministres, de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents.

Le Comité recommande avec insistance que le SCRS inclue désormais obligatoirement, dans toute demande de mandat future relevant de l'article 16, l'interdiction de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents du Canada.

RAPPORTS SUR L'INFORMATION RELEVANT DE L'ARTICLE 16

Le Comité a aussi examiné les rapports que le SCRS présente aux ministères requérants en se fondant sur les informations recueillies en vertu de l'article 16. Certains de ces rapports contenaient, au sujet de Canadiens, des informations superflues pour la compréhension et l'exploitation du renseignement. Même si ces rapports ne représentent qu'une fraction minime de l'ensemble, le Comité estime que le Service pourrait être plus circonspect sans que la qualité de ses analyses en souffre, sinon très peu.

Le Comité recommande que le SCRS soit plus circonspect et que ses rapports aux organismes requérants contiennent uniquement des informations qui sont absolument essentielles à l'exploitation du renseignement étranger.

Le Comité a trouvé des cas où le SCRS avait conservé des informations qui n'étaient pas nécessaires, à son avis. Une région avait reçu un rapport qui n'était pas « strictement nécessaire », au sens de l'article 12 de la Loi sur le SCRS. Depuis, le Service l'a supprimé de sa base de données. Dans un autre cas, certains renseignements trouvés dans des rapports montrent, à notre avis, qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de croire à un risque de violence grave ou de menace pour la sécurité publique. Le Comité a recommandé que le Service consigne dans ses rapports et conserve uniquement les renseignements dont il a besoin pour satisfaire à ses obligations en matière d'évaluation de la menace.

La prolifération des armes de destruction massive

Le Canada s'emploie depuis longtemps à prévenir, ou du moins à ralentir la prolifération des armes de destruction massive (chimiques, biologiques et nucléaires) auprès des pays qui n'en sont pas déjà dotés. Même si le Canada ne possède pas lui-même ces armes, son infrastructure d'industries nucléaires, chimiques, biotechnologiques et électroniques avancées et ses installations de recherche l'exposent à des tentatives d'acquisition illicite. Le but de l'examen du Comité était de déterminer si le SCRS s'était bien acquitté de son rôle de conseil auprès du gouvernement dans un domaine manifestement vital.

D'après les dossiers du SCRS, il était évident que les tentatives répétées d'un certain pays étranger pour se procurer des armes de destruction massive avaient fait de lui l'un des pôles des investigations du Service. L'étude exhaustive de la documentation nous a amenés à conclure que celui-ci avait des motifs raisonnables de croire à une menace à l'égard de la sécurité du Canada.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS joue un rôle important dans le traitement des questions de prolifération, à la fois au pays (où il coopère avec la police et avec les autres organismes d'application de la loi) et sur la scène internationale (où il appuie les initiatives du ministère des Affaires étrangères pour envoyer la prolifération et où il échange des renseignements avec les gouvernements de pays alliés et avec les autres éléments du régime international de lutte à la prolifération). Dans l'ensemble, nous avons constaté que, pour les questions de prolifération, le Service avait une approche à la fois souple et saine sur le plan stratégique.

Examen des activités du SCRS dans une région du Canada

SÉCURITÉ INTERNE

Le CSARS a établi que les pratiques et mesures de sécurité interne du bureau régional étaient généralement bonnes et il a constaté que, par suite d'incidents survenus ailleurs ces dernières années, la Région avait mis en œuvre les nouvelles procédures de l'Administration centrale du SCRS pour la gestion des documents classifiés et les supports de mémorisation.

Le Comité a toutefois noté que les fouilles au hasard des employés de cette Région du SCRS, à l'arrivée ou au départ du bureau, y étaient sensiblement moins nombreuses que dans les autres bureaux régionaux (en proportion de l'effectif). Compte tenu des manquements à la sécurité survenus ces dernières années et du fait que le Service

Le Comité a constaté que la coopération du SCRS avec les ministères et organismes fédéraux et ses relations avec les autorités et services de police provinciaux étaient fructueuses. Son examen a aussi révélé l'existence d'une volonté générale d'échanger des renseignements, au sein du SCRS et de la GRC.

Dans l'exercice de ses fonctions d'enquête sur les menaces présumées à l'égard de la sécurité du Canada, le Service coopère avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les services de police de l'ensemble du Canada, et il échange des informations avec eux. Conformément au sous-alinéa 38a)(iii) de la Loi, le Comité est chargé d'examiner les accords de coopération que le Service conclut avec des organismes canadiens ainsi que les informations et renseignements qu'ils en reçoivent aux termes de ces accords.

Les échanges d'informations avec les organismes canadiens (4)

Pour le Comité, la menace que les activités de cette cible pouvaient faire peser sur les Canadiens et sur les intérêts du pays est grave. L'examen qu'il a effectué a toutefois révélé quelques cas où le SCRS avait parfois tiré des conclusions qui n'étaient pas fondées sur les faits connus.

De l'avis du Comité, les documents examinés justifient chacune des décisions d'enquête qu'il a étudiées. L'affidavit joint à la demande de mandat pour obtenir des pouvoirs contre une cible contient toutefois un certain nombre d'exagérations.

Les divergences de vues du Service et du Comité quant à la nature des menaces nous ont amenés à tirer des conclusions différentes de celles du SCRS au sujet de certaines activités de la cible. Il ressort de certaines activités sur lesquelles le Service avait enquêté, mais pas de toutes, que la cible recueillait des renseignements au Canada.

Voici ce que déclarait le Comité dans un rapport antérieur : « les menaces posées par les activités de collecte de renseignements de cette [cible] sont vagues, pour le moment, et parfois difficiles à définir ». Même si les événements ont permis de confirmer le sérieux et la réalité d'une menace grave pour les intérêts canadiens, celle-ci nous semble actuellement limitée et peu courante à en juger par les activités concrètes et confirmées.

Le Service estime que la cible de cette enquête exerce des activités de renseignement qui prennent la forme d'espionnage classique, d'influence étrangère sur divers éléments de la société canadienne ainsi que du vol de renseignements économiques et scientifiques par des moyens clandestins.

Une longue enquête en matière de contre-espionnage

Le Comité a formulé une autre recommandation concernant la nécessité de clarifier une partie du *Manuel des politiques sur les opérations* (qui est un document classifié) du SCRS.

Outre le fait que ces changements seraient un autre moyen de rassurer le Comité, ils aideraient, à son avis, à ce que la nécessité de protéger les libertés civiles demeure une préoccupation constante de tout le personnel du Service.

entre ces groupes terroristes internationaux et leurs activités de financement constituaient une menace pour la sécurité du Canada.

Et le SCRS et les ministères se sont dits satisfaits des activités de liaison. Selon les destinataires des rapports du Service, ces informations ont été fort utiles comme « pistes d'enquête », aidant à déterminer quand et comment assurer un suivi.

Cette étude a donné lieu à deux recommandations dont la première touche la nature des conseils fournis par le Service :

Le Comité recommande qu'à l'avenir, le SCRS communique à ses clients ministériels tout changement important, découlant de renseignements nouveaux, aux évaluations qu'il leur a déjà fournies.

Quant à la seconde recommandation, même si le Comité est d'accord pour qu'on modifie la loi de manière à permettre une utilisation plus efficace des informations que se partagent le SCRS et ses clients ministériels, pareille amélioration des procédures pourrait bien faire augmenter le nombre des plaintes dont le CSARS est saisi. Pour parer à une telle éventualité,

Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général et le Bureau du Conseil privé prennent des mesures spéciales pour informer le CSARS, en temps voulu et s'il y a lieu, des propositions du Groupe de travail interministériel pour la lutte contre le soutien au terrorisme qui influent sur les activités du SCRS.

Enquête sur une menace intérieure

Au cours d'un examen antérieur, le Comité avait appris l'existence de plusieurs opérations pour lesquelles le SCRS faisait appel à des sources et qui touchaient parfois le milieu de la contestation légitime—notamment certaines protestations et manifestations. Il a par la suite examiné ces opérations.

L'examen du Comité n'a mis au jour aucun écart aux politiques du Service ou aux instructions ministérielles. Le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner les cibles de constituer des menaces pour la sécurité du Canada. En dépit de ses conclusions générales, le Comité entretenait certaines craintes au sujet de cette série d'enquêtes. Le Comité estime que ces cas laissent entrevoir un manque de rigueur occasionnel, de la part du Service, dans l'application des politiques existantes qui obligent celui-ci à mettre en balance l'obligation de protéger les libertés civiles et la nécessité d'enquêter sur les menaces éventuelles. Le Comité aimerait voir des preuves tangibles que les décisions d'enquête importantes sur le milieu de la contestation légitime sont bien pesées.

Le Comité recommande que le Service apporte à ses procédures administratives les changements nécessaires pour que soient bien pesées toutes les décisions d'enquête importantes sur les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que la chose soit documentée.

Le Service a affirmé que ses enquêtes entourant le terrorisme international l'avaient amené à soupçonner plusieurs organismes canadiens de faciliter la réalisation d'objectifs de financement du terrorisme. Notre étude sur ces enquêtes a montré que le SCRS avait suffisamment d'informations pour croire que les traits d'union des activités du SCRS étaient irréprochables et conformes à la loi.

L'examen du Comité a porté sur diverses facettes des efforts du SCRS pour éliminer les problèmes liés à ce phénomène au pays. Notre but était double : déterminer si les conseils et la coopération du Service avaient bel et bien secondé le gouvernement dans ses efforts pour réduire le financement du terrorisme et vérifier si toutes les activités du SCRS étaient irréprochables et conformes à la loi.

Le financement du terrorisme

- Une affaire dans laquelle des renseignements recueillis n'étaient pas « strictement nécessaires ». D'accord avec cette constatation, le Service les a supprimés de sa base de données.
- Une affaire dans laquelle un agent du SCRS a fait des commentaires bien intentionnés mais inappropriés pendant une entrevue qu'il menait.
- Le Comité recommande que toute demande d'autorisation d'enquête soit structurée et rédigée de manière à préciser clairement les raisons d'enquêter sur chacune des cibles nommées, et cela, pour chaque définition de menace invoquée.
- Une autorisation d'enquête trop générale qui a donné lieu à une recommandation officielle :

Trois points ont retenu l'attention du Comité :

Le Comité a établi que le SCRS avait des motifs valables de mener son enquête et d'employer les méthodes permises dans les autorisations d'enquête et dans les mandats judiciaires.

La menace perçue par le Service découlait principalement des activités de services de renseignement étrangers à l'œuvre au Canada : présomptions tentatives en vue de recueillir des fonds et de l'information sur des communautés étrangères, de fomenter des désordres civils au Canada et d'acquiescer illégalement des armes et des technologies.

Les menaces découlant d'un conflit étranger

Nous savons que le SCRS procède périodiquement à des examens internes de ses procédures de sécurité. Néanmoins, les manquement à la sécurité survenus ces dernières années et touchant des documents du Service donnent à penser que ces examens n'ont pas été aussi efficaces que le Service et le Comité l'auraient souhaité.

a amené le Comité à conclure à un problème possible dans les procédures générales de contrôle interne des documents au SCRS.

Le projet Sidewinder

Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sidewinder n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on eut jugé le rapport insatisfaisant.

Quant à la première ébauche du rapport Sidewinder, nous l'avons trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les mesures prises par le Service pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder étaient appropriées.

Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sidewinder, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sidewinder aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles ou soient symptomatiques de telles difficultés.

Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sidewinder. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sidewinder. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur lesquels les analystes de Sidewinder se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité

Le 10 octobre 1999, le véhicule d'un employé de l'Administration centrale du SCRS est vandalisé dans la région du Grand Toronto. Il contient un certain nombre de documents du Service, dont plusieurs sont classifiés et figurent parmi les articles dérobés.

À la suite de l'enquête menée par la Direction de la sécurité interne du Service, le SCRS licencie l'employé. Il modifie en outre certaines de ses procédures de contrôle des documents et étioffe son programme interne de « sensibilisation à la sécurité ».

Le Service a mené avec compétence et professionnalisme sa propre enquête sur l'affaire des « documents perdus », ce qui lui a finalement permis de comprendre comment ses documents classifiés avaient été égarés. Au cours de son enquête, la Sécurité interne a eu beaucoup de mal à déterminer le contenu précis d'un document et a donc dû établir au jugé ce que l'employé avait en main au moment du vol. Cette difficulté apparente

Recommandations et principales constatations

Annexe C

104. *A Case of Historical Interest* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *Le rôle du SCRS dans le filtrage de sécurité des demandes d'immigration* (SECRET) (AT 95-06)
106. *Un conflit étranger - deuxième partie* (TRÈS SECRET) (CSARS 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)
108. *Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II* (SECRET) * (CSARS 1998-04)
109. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence 1997-98* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)
111. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-11)
113. *Allégations d'un ancien employé du SCRS* (TRÈS SECRET) * (CSARS 1998-12)
126. *Security Breach* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-11)
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-15)
116. *Files* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-16)
117. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-01)
118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-02)
119. *Domestic Exchanges of Information* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-03)
120. *Proliferation* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-04)
121. *Domestic Targets* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-06)
122. *Terrorist Fundraising* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-07)
123. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-08)
124. *Foreign State Activities* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-09)
125. *Project Sidelwinder* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1999-10)

76. Terrorism and a Foreign Government (TRÈS SECRET) (CT 94-03)
77. Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada (SECRET) (CI 94-04)
78. Review of Certain Foreign Intelligence Services (TRÈS SECRET) (CE 94-02)
79. The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports (TRÈS SECRET) (CI 94-01)
80. Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1994-1995) (SECRET) (CE 94-03)
81. Alleged Interference in a Trial (SECRET) (CT 95-04)
82. CSIS and a "Walk-In" (TRÈS SECRET) (CI 95-04)
83. A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State (TRÈS SECRET) (CI 95-02)
84. The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports (TRÈS SECRET) (CI 95-05)
85. Vérification régionale (TRÈS SECRET) (AT 95-02)
86. A Review of Investigations of Emerging Threats (TRÈS SECRET) (CI 95-03)
87. Domestic Exchanges of Information (SECRET) (CI 95-01)
88. Homeland Conflict (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
89. Vérification régionale (TRÈS SECRET) (CE 96-01)
90. La gestion des sources humaines (TRÈS SECRET) (CE 96-03)
91. Economic Espionage I (SECRET) (CI 96-02)
92. Economic Espionage II (TRÈS SECRET) (CI 96-02)
93. Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997 (TRÈS SECRET) (CI 96-04)
94. Urban Political Violence (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. Domestic Exchanges of Information (1996-97) (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. Conflit étranger (SECRET) (CSARS 1997-03)
97. Regional Audit (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)
98. CSIS Liaison with Foreign Agencies (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)
99. Spy Case (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)
100. Enquêtes menées au Canada (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)
101. Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I (SECRET) * (CSARS 1998-04)
102. Source Review (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)
103. Interagency Cooperation Case (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)

46. Région des Prairies : rapport sur les autorisations d'enquête (chapitre 1) (TRÈS SECRET) * (CI 93-05)
47. L'attentat contre Hassan El-Tourabi (SECRET) (92/93-07)
48. Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1991/92) (SECRET) (91/92-16)
49. Vérification de la région des Prairies (TRÈS SECRET) (90/91-11)
50. La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa (SECRET) (AT 93-06)
51. Regional Audit (TRÈS SECRET)
52. Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris) (SECRET) (91/92-11)
53. The Asian Homeland Conflict (SECRET) (CT 93-03)
54. Intelligence : Source Confidentiality (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
55. Domestic Investigations (1) (SECRET) (CT 93-02)
56. Enquêtes menées au Canada (2) (TRÈS SECRET) (AT 93-04)
57. Middle East Movements (SECRET) (CT 93-01)
58. A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93) (SECRET) (CT 93-05)
59. Review of Traditional CI Threats (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
60. Protecting Science, Technology and Economic Interests (SECRET) (CI 93-04)
75. Regional Audit (TRÈS SECRET) (CI 93-10)
74. A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95) (SECRET) (CT 95-01)
73. Potential for Political Violence in a Region (SECRET) (CT 93-10)
72. Une enquête suivie en matière de contre-espionnage (TRÈS SECRET) * (CE 93-07)
71. Community Interviews (SECRET) (CT 93-11)
70. The Proliferation Threat : Case Examination (SECRET) (CT 94-04)
69. Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1993-1994) (SECRET) (CE 93-08)
68. A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94) (SECRET) (CT 93-09)
67. L'affaire du Héritage Front, rapport présenté au Solliciteur général du Canada (SECRET) * (AT 94-02)
66. The Proliferation Threat (SECRET) (CT 93-07)
65. Regional Audit (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
64. Sources in Government (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
63. The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
62. Foreign Intelligence Service for Canada (SECRET) (CI 93-06)

21.	Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) — une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion (SECRET) (90/91-06)	34.	Echange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications (TRÈS SECRET) * (91/92-04)
22.	Études régionales (six études sur une région) (TRÈS SECRET) (90/91-04)	35.	Victor Ostrovsky (TRÈS SECRET) (91/92-05)
23.	Study of CSIS' Policy Branch (CONFIDENTIEL) (90/91-09)	36.	Report on Two Iraqis : Ministerial Certificate Case (SECRET) (91/92-06)
24.	Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b) (TRÈS SECRET) (90/91-05)	37.	Évaluations de la menace, étude en vertu de l'article 40 (SECRET) * (91/92-07)
25.	Communication de renseignements aux services étrangers (TRÈS SECRET) * (90/91-02)	38.	L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa (TRÈS SECRET) * (92/93-01)
26.	Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones (SECRET) * (90/91-07)	39.	"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case (TRÈS SECRET) (91/92-15)
27.	Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires (TRÈS SECRET) * (90/91-01)	40.	Les cibles du terrorisme national : un examen du CSARS (TRÈS SECRET) * (90/91-13)
28.	Report on Multiple Targeting (SECRET) (90/91-08)	41.	CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening (SECRET) (91/92-12)
29.	Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq (SECRET) (91/92-01)	42.	The Audit of Section 16 Investigations (TRÈS SECRET) (91/92-18)
30.	Rapport sur l'immigration d'Al Masbat au Canada (SECRET) * (91/92-02)	43.	Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté (SECRET) (90/91-12)
31.	East Bloc Investigations (TRÈS SECRET) (91/92-08)	44.	Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain : un examen du CSARS (TRÈS SECRET) * (90/91-10)
32.	Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions (TRÈS SECRET) (91/92-10)	45.	Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 : un examen du CSARS (TRÈS SECRET) * (91/92-14)
33.	CSIS and the Association for New Canadians (SECRET) (91/92-03)		

Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes (SECRET) * (86/87-01)
2. Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale (SECRET) * (86/87-02)
3. Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description (SECRET) * (86/87-03)
4. Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa (SECRET) * (86/87-05)
5. Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions (SECRET) * (87/88-01)
6. Pour corriger une situation : langues officielles et relations de travail au sein du SCRS (non classifié) * (86/87-04)
7. Counter-Subversion: SIRC Staff Report (SECRET) (87/88-02)
8. Rapport du CSARS — Sélection des immigrants (SECRET) * (87/88-03)
9. L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier (version publique) * (87/88-04)
10. La Direction de l'évaluation du renseignement : une revue par le CSARS du processus de production (SECRET) * (88/89-01)
11. CSARS—Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS (TRÈS SECRET) * (88/89-02)
12. Rapport présenté au solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS (SECRET) * (89/90-02)
13. SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement (SECRET) * (89/90-03)
14. L'examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées (SECRET) (89/90-04)
15. Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information (SECRET) * (89/90-05)
16. Modifications à la Loi sur le SCRS : propositions au Comité spécial de la Chambre des communes (non classifié) (89/90-06)
17. Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone (SECRET) * (89/90-07)
18. Supplément to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988 (SECRET) * (89/90-01)
19. A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS (TRÈS SECRET) * (89/90-08)
20. Échanges de renseignements avec des organismes canadiens (SECRET) * (90/91-03)

Rapports et études du CSARS depuis 1984

Annexe B

Sigles employés dans le rapport

ATS	Agent de liaison-sécurité (SCRS)
CARC	Comité d'approbation et de réévaluation des cibles
CE	Contre-espionnage
CER	Comité d'évaluation du renseignement
CIA	Central Intelligence Agency (États-Unis)
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
Comité	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CPPR	Comité principal de production de renseignements (SCRS)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (MDN)
Directeur	Le directeur du SCRS
EAP	Direction des exigences, de l'analyse et de la production
FPLP	Front populaire pour la libération de la Palestine
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTI	Groupe de travail interministériel
ONU	Organisation des Nations unies
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
Service	Service canadien du renseignement de sécurité

Annexe A

Sigles employés dans le rapport

deux agents des plaintes (dont l'un est greffier aux audiences du Comité), un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un conseiller principal en matière de politiques, un analyste principal/relations avec les médias, trois analystes de recherche principaux, un agent financier et administrateur et trois employés de soutien. Ces derniers sont chargés de mettre en œuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats portant une cote de sécurité élevée.

Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches qu'ils veulent effectuer et ils fixent les priorités à l'intention du personnel. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

dont les notices biographiques des membres du Comité et la liste des études du CSARS, qui est mise à jour régulièrement. Le lien-clé « Nouvelles » fait le point sur les activités inédites du Comité et d'autres liens guident les internautes vers divers sites intéressants.

Le site Web du Comité décrit en outre la procédure à suivre pour porter plainte au sujet d'activités du Service et du refus d'habilitations de sécurité en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*.

BUDGET ET DÉPENSES DU CSARS

Cela fait 15 ans que le Comité maintient ses activités dans les limites des ressources établies en 1985. En 1999-2000, le CSARS a connu une hausse marquée du nombre de ses affaires quasi judiciaires (plaintes), ce qui s'est répercuté sur ses dépenses non discrétionnaires (voir le tableau 3).

Voici quelques autres postes de dépenses importants :

- les mises à niveau prévues de l'infrastructure informatique par du matériel certifié en matière de sécurité—technologie coûteuse mais nécessaire pour appuyer le Comité dans l'exécution de ses fonctions et lui permettre de se conformer aux exigences de sécurité strictes à respecter dans le traitement d'informations d'un niveau de classification élevé,
- les frais de voyage des membres du Comité au Canada, et à l'étranger sur l'invitation d'autres pays désireux de bénéficier de l'expertise canadienne en matière de surveillance,
- les traitements et avantages sociaux des employés—pour la première fois depuis 1997, l'effectif de chercheurs et de membres du Comité était complet.

PERSONNEL ET ORGANISATION DU CSARS

Le Comité a un effectif de 15 employés : un directeur exécutif, un conseiller juridique et agent principal qui est chargé des plaintes et des rapports ministériels,

- Le vice-président de l'Assemblée nationale de France a rencontré la présidente du CSARS en septembre 1999 pour discuter de la proposition de ce pays en vue de créer un organe de surveillance parlementaire pour le secteur du renseignement.

- En octobre 1999 et à nouveau en janvier 2000, les membres du Comité ont rencontré le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. Ils ont aussi rencontré le directeur du SCRS à deux reprises : en octobre 1999 et en mars 2000. En février 2000, ils ont rencontré la sous-secrétaire du Cabinet, Sécurité et Renseignement, qui les a entretenus de son mandat au Bureau du Conseil privé et de dossiers courants.

- En septembre 1999, les membres du CSARS ont accédé à une invitation de longue date à rencontrer ceux du comité des services spéciaux du Sejm (parlement polonais). Cette visite visait à échanger de l'information sur le processus de surveillance au sein des nouvelles démocraties. Les membres sont en outre allés en République tchèque rencontrer leurs homologues du pendant du CSARS là-bas ainsi que des cadres supérieurs des services de renseignement de ce pays.

- Sur l'invitation des membres du Comité parlementaire mixte permanent du renseignement d'Afrique du Sud, les membres du CSARS sont allés les rencontrer, eux ainsi que le ministre des Services de renseignement, l'inspecteur général et des cadres supérieurs des services de renseignement.

- En juin 2000, la conseillère juridique du Comité, Sylvia Mackenzie, a participé à une conférence du Conseil canadien pour les réfugiés, à Vancouver.

LE CSARS SUR L'INTERNET

Le site Web du Comité (www.sirc-csars.gc.ca) permet maintenant de consulter tous ses rapports annuels depuis l'exercice 1984-1985 au cours duquel le CSARS a vu le jour. On y trouve un éventail d'informations

Séances d'information

Aux réunions mensuelles, la présidente et les membres du Comité rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les ponts et se tenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les membres du CSARS se réunissent à l'extérieur d'Ottawa, ils visitent les bureaux régionaux du SCRS. Ils ont rencontré les cadres supérieurs du Service à Montréal en septembre 1999 et ceux de Vancouver en mai 2000. Les autres réunions du Comité ont eu lieu à Ottawa.

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

NOUVEAU MANDAT DE LA PRÉSIDENTE

DU CSARS

En juin 2000, le gouverneur en conseil a confié à l'honorable Paule Gauthier, C.R., O.C., c.r., un nouveau mandat de cinq ans à la présidence du Comité.

NOMINATION D'UN NOUVEAU DIRECTEUR

EXÉCUTIF

Le 1^{er} novembre 1999, l'honorable Paule Gauthier a annoncé la nomination de Madame Susan Pollak au poste de directeur exécutif du CSARS à compter du 15 novembre 1999.

ACTIVITÉS DU CSARS OUTRE LA SURVEILLANCE DU SCRS

- La présidente a rencontré les membres du Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les droits de la personne en février et en mars 2000 pour discuter du rôle et des fonctions du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et de l'assistance que celui-ci peut prêter aux parlementaires.

- Une délégation d'un organe du Congrès des États-Unis, le General Accounting Office, a rencontré les membres du Comité en août 1999 pour discuter d'une étude du Congrès sur les mesures prises par les autres pays face au terrorisme.

Madame Pollak a commencé sa carrière dans la fonction publique en 1973 au Centre de la sécurité des télécommunications. En 1984, elle a été détachée au Bureau du Conseil privé où, trois ans plus tard, elle a accepté le poste de conseiller principal du sous-secrétaire (Sécurité et Renseignement) et de conseiller juridique. Depuis ce temps, Madame Pollak a occupé plusieurs postes de gestion de niveau supérieur, entre autres au Secrétariat du Conseil du Trésor, au ministère des Pêches et des Océans et au ministère des Ressources naturelles du Canada.

Tableau 3 Dépenses du CSARS			
	(Budget des dépenses)	(dépenses réelles)	(dépenses réelles)
Traitements	1 089 000	841 945	715 036
Dépenses de fonctionnement	962 000	821 055	656 730
Total	2 051 000	1 663 000	1 371 766

Rapport opérationnel annuel pour 1999-2000

Le Comité s'intéresse tout particulièrement à la manière dont le directeur du SCRS exerce les pouvoirs que lui délègue le Ministre. En vertu des instructions ministérielles, le directeur est tenu de fournir un résumé des cas où ces pouvoirs sont effectivement exercés.

Dans le rapport pour 1999-2000, il semble au Comité que les exposés de ces cas par le directeur varient considérablement. Ainsi, en ce qui a trait au recours aux sources humaines, le rapport contient un résumé de chaque cas. Dans d'autres sphères d'activité du Service, comme la coopération avec d'autres organismes, on n'y trouve cependant que le nombre de cas, sans plus de précisions.

Ces dernières années, les rapports opérationnels annuels au Ministre se sont nettement améliorés. Le Comité espère qu'ils présenteront à l'avenir des résumés descriptifs plus uniformes des cas où le directeur a exercé des pouvoirs délégués par le Ministre.

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DU CSARS AU SCRS

Suivi des questions officielles

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Comité demande des renseignements et des documents au SCRS au sujet de ses activités. Au cours de 1999-2000 (du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000), il lui a ainsi posé 107 questions officielles, soit un peu moins que durant l'exercice précédent. Ce chiffre ne comprend pas les questions qui ont trait aux dossiers de plaintes.

Outre ces questions officielles, le Comité adresse des demandes de renseignements officielles au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a répondu avec diligence à toutes ces demandes, qui étaient parfois urgentes.

RAPPORT OPÉRATIONNEL ANNUEL DU SCRS

Nous avons aussi évoqué un autre cas d'acte illicite qui aurait été commis en 1997 et qui était toujours en instance. Nous avons appris depuis que l'enquête criminelle et celle menée à l'interne sur cette affaire par le SCRS avaient toutes deux été menées à terme. Le Service a informé le Ministre qu'il était incapable de déterminer si l'employé en cause avait commis un tel acte dans l'exercice de ses fonctions et qu'à la suite de l'enquête criminelle, le procureur de la Couronne avait décidé de ne pas porter d'accusations. Le procureur général du Canada n'a pas encore rendu sa décision dans ce dossier.

Dans son rapport opérationnel annuel au solliciteur général, le directeur du SCRS expose de façon assez détaillée les activités opérationnelles du Service pendant l'exercice financier précédent. L'examen de ce rapport est l'une des fonctions du Comité.

L'an dernier, le CSARS n'avait pas reçu le rapport du Service assez tôt pour pouvoir le commenter dans son rapport de vérification de 1998-1999. Voici donc ses observations sur ce rapport et sur le suivant qui concerne l'exercice 1999-2000.

Rapport opérationnel annuel pour 1998-1999

Comme les rapports opérationnels annuels du SCRS pour les exercices précédents, celui de 1998-1999 fait longuement le point sur les enquêtes du Service. Il innove toutefois du fait qu'il traite également de dossiers stratégiques—on y trouve notamment un exposé sur les défis que le SCRS doit relever sur le plan technologique. Dans des rapports antérieurs, le Comité avait exhorté le directeur à s'employer davantage à commenter les tendances mondiales importantes et les dossiers stratégiques qui pouvaient avoir une incidence sur les activités du Canada en matière de renseignement de sécurité.

- mises en garde relatives à la divulgation d'informations et de renseignements dans la foulée des modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada*.

COMMUNICATION D'INFORMATIONS

POUR DES RAISONS D'INTÉRÊT PUBLIC

ET NATIONAL

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations recueillies au cours d'enquêtes, sauf si des circonstances particulières l'exigent. En vertu de l'alinéa 19(2)d), le Ministère peut toutefois autoriser le SCRS à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le directeur du Service est tenu de présenter au Comité un rapport concernant toute communication fondée sur de tels motifs. Il n'y a eu aucun rapport à ce sujet en 1999-2000.

À titre de mandataire du Ministère, le Service peut aussi communiquer des renseignements « pour des raisons d'intérêt national » dans des circonstances particulières. Selon la politique du SCRS, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en a eu aucune au cours de l'exercice considéré.

RÈGLEMENTS ET NOMINATIONS PAR LE

GOUVERNEUR EN CONSEIL

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut imposer au Service des règlements visant les pouvoirs et fonctions de son directeur ainsi que la conduite et la discipline de ses employés. Le gouverneur en conseil n'a établi aucun règlement semblable en 1999-2000.

CERTIFICAT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général du SCRS relève du solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne en scrutant les activités opérationnelles du Service et en s'assurant que celui-ci se conforme à ses politiques. Chaque année, l'inspecteur général doit remettre au Ministère un certificat indiquant « dans quelle mesure le rapport [du directeur] lui

de surveillance.

La charge d'inspecteur général du SCRS ayant été vacante de juin 1998 à septembre 1999, il n'y a pas eu de certificat en provenance de ce bureau pour l'exercice 1998-1999. Le 29 juillet 1999, le solliciteur général du Canada a annoncé la nomination de Maurice Archdeacon à titre de nouvel inspecteur général. M. Archdeacon était directeur exécutif du CSARS depuis sa création, en 1985.

Le Comité a appris que le certificat de l'inspecteur général pour 1999-2000 serait envoyé au solliciteur général du Canada à l'automne 2000, trop tard pour pouvoir le commenter dans le présent rapport. Le CSARS fera connaître l'an prochain ses observations au sujet de ce premier certificat du nouvel inspecteur général.

AGISSEMENTS ILLICITES

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur du Service doit faire rapport au Ministère s'il estime qu'un employé peut avoir commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministère transmet alors ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1999-2000, aucun cas d'agissements illicites n'a été porté à l'attention du Ministère.

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a commenté un rapport concernant un employé du SCRS qui pouvait avoir commis un acte illicite. Il a appris que le procureur général du Canada n'avait pas pris de décision au sujet de cette affaire.

n'avait pu les commenter dans son rapport de l'an dernier. Comme les exigences pour 2000-2001 lui sont parvenues assez tôt, il peut commenter celles des deux exercices dans le présent rapport annuel.

Les exigences de ces deux exercices ne diffèrent guère de celles de 1998-1999, témoignant d'un contexte de la menace relativement inchangé. Voici les différences qui ont retenu l'attention du Comité :

- la liste des groupes qualifiés de menaces pour la sécurité nationale et visés par des enquêtes relevant du Programme de lutte contre le terrorisme a peu changé;
- outre certaines menaces particulières, l'activité criminelle transnationale est maintenant considérée de façon plus générale comme menaçant la sécurité économique du Canada et l'intégrité des programmes gouvernementaux;

- le SCRS a été invité à intensifier ses efforts de recherche-développement afin de soutenir le rythme des innovations technologiques et de maintenir sa capacité d'enquête. Il s'est vu octroyer 70 p. 100 des fonds demandés à cette fin.

CHANGEMENTS AUX POLITIQUES OPÉRATIONNELLES DU SERVICE ET DIRECTIVES AUX AGENTS

Il n'y a eu aucune politique nouvelle au cours de l'exercice financier considéré. Voici les points visés par les changements de fond qui ont été apportés aux politiques existantes :

- procédures d'approbation ministérielle pour les opérations faisant appel à des sources, qui sont menées au sein d'institutions névralgiques,
- lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les sources humaines,
- niveau de détail requis dans les plans opérationnels,

Régime de responsabilisation du SCRS

Le Service, qui est un organisme fédéral, relève du solliciteur général qui, pour sa part, rend compte au Parlement. En raison du sérieux et du degré d'inter-sion de ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes. Il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent de scruter les activités du Service et de voir si elles sont conformes à son mandat.

L'une des tâches du CSARS (qui est lui-même l'un des éléments du régime) consiste à évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement et de formuler des observations à cet égard.

A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS

LES INSTRUCTIONS DU MINISTRE

Aux termes du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Ministre peut donner des instructions applicables aux enquêtes du Service. Selon cette même loi, le Comité est en outre expressément chargé d'examiner ces instructions, ce qu'il fait dès qu'il en reçoit de nouvelles. Le CSARS se penche également sur la manière dont chaque instruction s'applique aux cas réels et précis.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité 1999-2000 et 2000-2001

Dans les exigences nationales, le Cabinet énonce les orientations générales que le SCRS doit donner à ses enquêtes et les lignes de conduite qu'il doit suivre pour remplir ses fonctions de collecte, d'analyse et de conseil. Le Comité avait reçu en août 1999 les exigences nationales pour l'exercice 1999-2000, de sorte qu'il

Régime de responsabilisation du SCRS

Section 3

Yamani c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) [2000] A.C.F. n° 317

En ce qui touche la deuxième question, le juge Gibson a confirmé la validité des dispositions contestées de la Charte²⁹. Au sujet de la troisième question, le juge Gibson a conclu que la preuve concernant la capacité actuelle et future de l'organisation dont faisait partie le plaignant—le Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP)—avait montré que celui-ci n'était plus l'organisation terroriste radicale qu'il était auparavant. Le juge Gibson a statué que le Comité semblait avoir ignoré le témoignage d'un témoin expert qui prêtait deux éléments essentiels à la subversion, soit qu'elle soit clandestine ou trompeuse et qu'elle suppose une destruction de l'intérieur. Selon cette définition, le juge Gibson a conclu qu'on ne pouvait dire que M. Yamani avait participé à des actes de subversion contre l'État d'Israël, directement ou du fait de son appui ou de son appartenance au FPLP, car cette organisation étant à l'extérieur de l'État d'Israël, elle ne pouvait le détruire de l'intérieur. En conséquence, le juge Gibson a statué que le Comité avait commis une erreur de droit en s'appuyant « sans analyse plus approfondie » sur la définition de « subversion » énoncée dans l'affaire *Shand*³⁰ et en concluant que M. Yamani appartenait aux catégories décrites à l'alinéa 19(1)e) de la Loi sur l'immigration.

Au sujet de la conclusion du Comité selon laquelle M. Yamani appartenait aux catégories décrites à l'alinéa 19(1)g) de la Loi sur l'immigration, le juge Gibson a statué que l'analyse du CSARS n'était pas suffisamment approfondie pour justifier sa conclusion. Le tribunal ne pouvait donc accueillir cette conclusion. À l'actif du Comité, il a toutefois déclaré que ses préoccupations concernant la crédibilité de M. Yamani étaient justifiées³¹.

Le juge Gibson a ordonné que l'affaire soit renvoyée au Comité pour réexamen.

La première de ces trois questions n'a pas été débattue parce que les arguments constitutionnels ont été invoqués de novo dans le contexte de la seconde.

- Le Comité a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre en compte ou en interprétant mal la preuve et cette erreur l'a-t-elle amené à tirer des conclusions déraisonnables?
 - Les termes « subversion », « institutions démocratiques » et « dont on peut penser pour des motifs raisonnables », figurant à l'article 19 de la Loi sur l'immigration, sont-ils valides, puisqu'ils violent les droits constitutionnels de M. Yamani, et ne doivent-ils pas être déclarés inopérants, pour cette raison³²?
 - Le Comité a-t-il commis une erreur de droit en statuant qu'il n'avait pas compétence pour examiner et trancher les arguments constitutionnels invoqués pour contester la validité de la loi qu'il est tenu d'appliquer?
- Voici les questions que le tribunal a examinées en révisant le dernier rapport du Comité :

C'était le deuxième rapport du Comité au sujet de M. Yamani. Le premier avait été annulé par une ordonnance du juge Mackay en 1996 et l'affaire avait été renvoyée au CSARS³³. Cette affaire concerne le contrôle judiciaire d'un rapport présenté par le Comité au gouvernement en avril 1998 en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'immigration³⁴. Dans ce rapport, le CSARS avait conclu qu'en vertu du paragraphe 40(1) de cette loi, une attestation devait être remise à l'égard de M. Yamani—pouvant lui faire perdre son droit de demeurer au Canada—puisque'il appartenait aux catégories décrites aux alinéas 19(1)e) et g) de la Loi sur l'immigration.

CONSTATATIONS AU SUJET DES PLAINTES**RELEVANT DE L'ARTICLE 42—REFUS****D'UNE HABILITATION DE SÉCURITÉ »**

En 1999–2000, le Comité a enquêté sur cinq plaintes découlant de refus d'habilitations de sécurité. Deux concernaient la révocation d'habilitations existantes et les trois autres, le refus de nouvelles habilitations. Une affaire à l'égard de laquelle le CSARS a présenté un rapport est résumée à l'annexe D; l'enquête sur une autre est terminée et le rapport reste à venir. Trois autres dossiers ont été reportés au prochain exercice.

CONSTATATIONS CONCERNANT LES RAPPORTS MINISTÉRIELS**Refus d'attribuer la citoyenneté**

Dans l'interminable affaire de la demande de citoyen-
neté d'Ernst Zündel, le juge McKeown de la Cour
fédérale a rejeté en juin 1999 le recours en révision
d'une décision antérieure présentée par l'intéressé. Ce
rejet a fait l'objet d'un appel qui a lui-même été rejeté
avec dépens.

Dans sa décision, la formation de la Cour d'appel
fédérale²⁵ s'est dite d'avis que l'appel ne pouvait être
accueilli, quel que soit l'objet du contrôle judiciaire.
Si c'était le précédent rapport ministériel, en réalité,
le délai était expiré. Par contre, si c'était la lettre du
31 mars 1999 du Comité, la Cour ne pouvait y trouver
d'erreur justifiant son intervention. En somme, elle
estimait que le rapport ministériel obligeait le CSARS
à faire enquête et qu'il détenait légalement le mandat
requis à cette fin.

Par suite de cette décision, le membre du Comité qui
présidait l'audition de l'affaire a refusé de suspendre
les procédures pour permettre à M. Zündel d'obtenir
de la Cour suprême l'autorisation d'en appeler à
nouveau de la décision de la Cour d'appel fédérale.
L'audition de l'affaire doit reprendre à la fin de 2000.

Rapports en vertu de la Loi sur**l'immigration**

Le Comité n'a reçu du Ministre aucun rapport de ce
type au cours de l'exercice considéré. Il a toutefois été
saisi à nouveau d'une affaire mettant en cause un
rapport reçu en 1996–1997.

Dans une décision rendue le 14 mars 2000, le juge
Gibson, de la Section de première instance de la Cour
fédérale, a annulé un rapport de 1998 dans lequel le
CSARS avait conclu que la personne visée dans un
précédent rapport ministériel appartenait, de fait, à
une catégorie non admissible décrite dans la *Loi sur*
l'immigration. (Voir l'encadré pour plus de détails au
sujet de cette décision.)

À la suite de la décision du juge Gibson, le Comité a
été appelé à réexaminer l'affaire conformément à la
loi, à la décision de la Cour fédérale et aux deux contrôles
judiciaires. Avant d'ouvrir une nouvelle audience et
de procéder au réexamen, le Comité demandera au
ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration
de confirmer si CIC entend poursuivre l'affaire.

Au cours de l'exercice à l'étude, la Commission cana-
dienne des droits de la personne n'a saisi le Comité
d'aucune affaire. Nous avons mené à terme une
enquête amorcée au cours du précédent exercice
concernant un groupe d'employés, actuels et anciens,
du SCRS. Le CSARS fera rapport sous peu de ses
constatations à la Commission. Il a noté que le
Service avait octroyé une habilitation de sécurité à
l'avocat des plaignants afin que ceux-ci puissent
exposer la nature de leur travail tout en assurant une
protection adéquate à l'égard des renseignements de
nature délicate.

**RENOIS DE LA COMMISSION CANADIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE**

général et, dans la mesure du possible, nous exposons l'affaire dans notre rapport annuel.

Plaintes soustraites aux enquêtes du Comité

Le Comité a été dans l'impossibilité d'enquêter sur certains cas parce qu'ils ne répondaient pas aux critères énoncés à l'article 41 de la Loi. Dans trois affaires, le plaignant n'avait pas d'abord adressé sa plainte au directeur du SCRS ou pouvait recourir aux mécanismes prévus par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi sur le SCRS. Dans tous ces cas, les intéressés ont été informés de la décision du CSARS.

Plaintes ne relevant pas du CSARS

Le Comité a reçu un petit nombre de plaintes qui ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. Dans la mesure du possible, après avoir fait savoir aux intéressés que leurs plaintes ne relevaient pas du CSARS, nous avons tenté de les adresser aux autorités compétentes.

En révélant des informations à un plaignant, le Service a cependant manqué de discernement, à notre avis, compte tenu de ce qu'il savait sur l'intéressé et des répercussions que cette divulgation pouvait avoir sur son bien-être. Dans deux autres affaires, le Comité a pu assurer aux plaignants que le SCRS n'avait communiqué aucun renseignement sur leur compte à des tiers.

Pour ne pas révéler indirectement à quelles cibles s'intéresse le Service, le Comité ne confirme pas, en principe au plaignant, ni dans un sens ni dans l'autre, s'il est visé ou non par une autorisation d'enquête du SCRS. Il mène toutefois une investigation poussée sur les allégations de l'intéressé.

Si l'individu a bel et bien été l'objet d'une enquête du Service, le Comité s'assure que celle-ci a été menée conformément à la Loi, aux instructions du Ministre et aux politiques du SCRS. Si nous sommes convaincus que l'action du Service est irréprochable, nous faisons part de cette assurance au plaignant. En cas de doute, nous en informons le directeur du SCRS et le solliciteur

Tableau 2
Plaintes, du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

	Nouvelles plaintes	Plaintes reportées de 1998-1999	Réglées en 1999-2000	Reportées à 1999-2000
Activités du SCRS	48	19	50	17
Habillations de sécurité	4	1	1	4
Immigration	1	0	0	1
Citoyenneté	1	0	0	1
Droits de la personne	1	0	0	1

- Le Comité peut faire enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté et d'immigration, à certains dossiers touchant les droits de la personne et au crime organisé.
- Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, le CSARS reçoit en tout temps les plaintes qui peuvent être portées « contre des activités du Service ».

CONSTATATIONS AU SUJET DES PLAINTES RELEVANT DE L'ARTICLE 41—« ACTIVITÉS »

Au cours de 1999-2000, le Comité a examiné 67 plaintes en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* (« activités »). De ce nombre, 48 étaient nouvelles et 19 étaient des reports de l'exercice précédent (voir le tableau 2).

Plaintes en matière d'immigration

L'exercice à l'étude a de nouveau confirmé la tendance à la hausse du nombre de plaintes que suscitent les activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants. Au nombre des 67 dossiers que le Comité a examinés en 1999-2000, 32 avaient trait à des affaires d'immigration. Trois plaintes qui ont donné lieu à des rapports sont résumées à l'annexe D : « Résumé des plaintes ».

Plaintes concernant des actes

répréhensibles et des abus de pouvoir

Dix-neuf des plaintes relevant de l'article 41, examinées en 1999-2000, concernaient des personnes qui prétendaient que le Service les avait placées sous surveillance, avait posé à leur endroit des gestes illégaux ou avait autrement abusé de ses pouvoirs. Dans la majorité de ces cas, le Comité a conclu après enquête que le SCRS n'avait rien à voir avec les activités qu'on lui reprochait ou n'en était pas responsable.

à l'immigration qu'il a effectuées au cours de l'exercice considéré. Dans 57 cas, ces notes contiennent des informations relatives à la sécurité, mais non le verdict de non-admissibilité. Dans les 109 autres notes, le SCRS indique qu'il possède des informations selon lesquelles l'intéressé « est ou était » membre d'une catégorie de personnes non admissibles, au sens du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*²⁴.

Examen par le CSARS des notes du SCRS sur ses enquêtes de sécurité

Au cours du prochain exercice, le Comité compte examiner à fond les notes d'information que le SCRS fournit au gouvernement à la suite des enquêtes de sécurité qu'il effectue tant pour l'habilitation des fonctionnaires fédéraux que dans le cadre du programme d'immigration. Il exposera ses constatations dans son rapport pour l'exercice 2000-2001.

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LES ORGANISMES ÉTRANGERS

Le Service peut conclure avec des organismes étrangers des ententes visant la prestation réciproque de vérifications de sécurité concernant des Canadiens et d'autres personnes qui ont habité au Canada. Au cours de 1999-2000, le SCRS a effectué, pour le compte de tels organismes, 876 évaluations de sécurité dont 124 ont nécessité des enquêtes sur place. Celles-ci ont donné lieu à deux notes d'information.

B. Enquêtes sur les plaintes

Outre l'examen des activités du Service en matière de renseignement, le Comité a pour fonction d'enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois domaines distincts ressortissent au CSARS :

- À titre de tribunal quasi judiciaire, le Comité est habilité à examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité exigées par le gouverne-

employés éventuels du Sénat et pour les entrepreneurs indépendants travaillant déjà pour celui-ci.

De concert avec la GRC à titre d'intermédiaire, les employés du secteur parlementaire sont assujettis aux procédures relatives au programme de vérifications d'agrement de sécurité. Cet agrement, qui est conféré en vertu des nouvelles procédures, est valide pour cinq ans et non transférable à d'autres ministères.

Le Comité a appris avec inquiétude que les employés de la nouvelle cité parlementaire, comme ceux assujettis au Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, n'ont pas le droit de lui présenter une plainte s'ils se voient refuser une habilitation de sécurité. Le CSARS a affirmé à maintes reprises qu'indépendamment de leur situation en matière d'emploi, toutes les personnes à qui peuvent nuire des renseignements défavorables recueillis par le SCRS au fil d'enquêtes de filtrage de sécurité doivent avoir accès à un recours légal par l'entremise du Comité de surveillance.

PROGRAMMES DE FILTRAGE DE SÉCURITÉ À L'IMMIGRATION

En vertu des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service effectue des enquêtes de sécurité et fournit des conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC). En règle générale, son rôle à cet égard va des échanges d'informations sur les questions entourant les menaces pour la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, aux « évaluations » concernant les catégories de personnes non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Demandes de résidence permanente présentées au Canada

Le SCRS a la responsabilité exclusive de filtrer les demandes de résidence permanente présentées au Canada par des immigrants et des réfugiés. En 1999-2000, ce programme lui a valu 52 742 demandes²¹ dont le temps de traitement moyen a été de 21 jours,

soit 94 pour les demandes écrites et 18 pour celles présentées par voie électronique.

Demandes de résidence permanente présentées à l'étranger

Les demandes de résidence permanente provenant de l'extérieur du Canada relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. En vertu de ce programme, le SCRS partage la responsabilité du filtrage de sécurité avec les fonctionnaires de CIC hors du pays. En règle générale, il ne prend part à ce processus que s'il y est invité par le gestionnaire du Programme d'immigration ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette façon de faire lui permet de se concentrer sur les dossiers présentant le plus de risques.

En 1999-2000, le Service a reçu 24 493 demandes de l'étranger et 4415 dossiers ont été soumis à titre consultatif à ses agents de liaison-sécurité (ALS).

Demandes de citoyenneté et liste d'alerte

Dans le cadre du processus de filtrage des demandes de citoyenneté, le Service reçoit par voie électronique les demandes de vérification de dossiers du Centre de traitement des données de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Il vérifie si les noms des requérants figurent dans la base de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité. Cette liste d'alerte, que tient le SCRS, contient les noms des individus qui ont attiré son attention au cours d'enquêtes approuvées par le CARC et qui ont obtenu le statut d'immigrant reçu.

Nature des avis du Service à CIC

Le Service a présenté à CIC des notes d'information sur 166 des 81 650²² évaluations de filtrage de sécurité

Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

La loi habilitante du Comité—la *Loi sur le SCRS*—lui confère le double mandat d'examiner toutes les activités du Service et d'enquêter sur les plaintes à cet égard. Cette section du rapport annuel porte sur la seconde des responsabilités principales du CSARS.

A. Filtrage de sécurité

- La majorité des 4599 enquêtes locales ont été requises par le ministre de la Défense nationale, suivi d'Affaires étrangères et Commerce international, du SCRS, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Centre de la sécurité des télécommunications, du Bureau du Conseil privé et de Citoyenneté et Immigration Canada.

- Le Service a en outre fait 25 160 évaluations pour le Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, qui relève de Transports Canada. Le temps de traitement moyen des demandes au titre de ce programme est de 4 jours.

- Pour les 58 517 évaluations qu'il a effectuées en tout cette année, le Service a remis 12 notes. Trois d'entre elles recommandaient de refuser l'habilitation et les neuf autres étaient des « notes d'information ».

- Les trois recommandations de refus, qui visaient toutes des habilitations de niveau II, concernaient trois ministères fédéraux différents. Deux des personnes intéressées ont exercé leur droit de révision en portant plainte au Comité en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*.

Nouvelles procédures de filtrage de sécurité pour la « cité parlementaire »

En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, le SCRS est chargé de mener les enquêtes de sécurité pour tous les ministères fédéraux, sauf la GRC. Avant 1998, le Parlement—qui n'est pas un ministère—recourait à la GRC pour ses vérifications de casiers judiciaires, car il ne se faisait pas de vérifications dans les dossiers du Service pour les employés du Parlement. Pour des raisons de protection de la population, les vérifications relatives aux employés du Parlement relèvent maintenant du programme de vérifications d'agrement de sécurité. Le 1^{er} mars 2000, le SCRS a commencé à faire les vérifications de dossiers pour les

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Principales statistiques pour 1999-2000

- Le nombre d'évaluations de sécurité faites dans le cadre du Programme de sécurité du gouvernement a atteint 33 357 pour les habilitations de niveaux I, II et III et le temps de traitement moyen a été respectivement de 8, 9 et 72 jours pour chacun de ces niveaux.

En ce qui touche l'emploi dans la fonction publique fédérale, les évaluations de sécurité du SCRS servent à déterminer si une personne a les qualités requises pour avoir accès à des renseignements ou des biens classifiés. Au sujet des dossiers d'immigration, ses évaluations peuvent être déterminantes pour Citoyenneté et Immigration Canada qui doit trancher s'il y a lieu d'admettre des personnes au pays et de leur octroyer le statut de résident permanent ou la citoyenneté.

En vertu de l'article 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service est habilité à mener les enquêtes nécessaires pour fournir des évaluations de sécurité aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 13), aux gouvernements d'États étrangers (article 13) et au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (article 14).

Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

Section 2

Parmi les dossiers que la Sous-section a examinés de concert avec le secteur opérationnel, 33 920 ont été détruits et 10 097, conservés. Le SCRS nous a informés qu'il y en avait 206, à valeur archivistique, qui avaient été retirés du fonds des dossiers actifs et des systèmes informatiques et qui devaient être envoyés aux Archives nationales à une date ultérieure, suivant le calendrier prétabli.

Suivi des dossiers « échappés »

L'an dernier, le Comité a signalé que certains dossiers avaient échappé au système de gestion de dossiers du Service. Il a demandé au SCRS d'en réévaluer l'utilité sur le plan opérationnel et de les éliminer de façon appropriée.

Depuis, le Service a informé le Comité que tous les dossiers qu'il avait examinés avaient été détruits ou envoyés aux Archives nationales. Le tiers environ de l'ensemble des dossiers restants de la catégorie des dossiers « échappés » ont été conservés, en raison des renseignements utiles du point de vue opérationnel qu'ils contiennent, et les autres ont été détruits ou envoyés aux Archives nationales.

avaient été interceptées fortuitement. Il a aussi constaté qu'une quantité négligeable d'informations recueillies en vertu de l'article 16 était utilisée pour certaines catégories d'enquêtes menées actuellement sur l'espionnage économique aux termes de l'article 12 (sécurité nationale). Le CSARS est toutefois conscient que cette situation peut changer si, comme il le prévoit, le Service en vient à imprimer de nouvelles orientations à ces enquêtes.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte des renseignements. Pour toute enquête ou cible approuvée, le Service doit en ouvrir un et établir un système permettant aux employés désignés d'accéder à l'information qui y est versée. Ce système de collecte est assujéti à la restriction claire, prévue dans la *Loi sur le SCRS*, qui contraint le Service à recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Tous les ans, le Comité scrute les dossiers opérationnels du SCRS.

ÉLIMINATION DES DOSSIERS

Le calendrier de conservation et d'élimination des dossiers du SCRS, qui est établi à l'avance avec l'Archiviste national, prévoit pendant combien de temps les dossiers doivent être conservés après que les employés en ont fini. Une fois cette période expirée, la Sous-section des exigences des Archives nationales au Service consulte le personnel du secteur opérationnel du SCRS pour déterminer quels dossiers doivent être conservés, détruits ou envoyés aux Archives nationales. Au cours de l'exercice 1999-2000, la Sous-section a examiné 44 223 dossiers qui lui ont été soumis grâce au système courant de rappel. La plupart de ces dossiers appartenaient aux secteurs du filtrage et de l'administration du Service.

que peu de valeur sur le plan du renseignement. Dans un cas, le SCRS s'est dit d'accord et a supprimé les informations en cause.

L'esprit de la Loi et de la politique existante est nettement que, dans le processus de collecte de renseignements étrangers, le Service doit s'employer à limiter cette opération au minimum absolu en ce qui touche les Canadiens. À cet égard, le Comité s'est inquiété de la période de conservation de certaines informations par le Service, car environ 10 pour 100 des dossiers de renseignements étrangers contenaient des mentions—remontant à quelque cinq ans ou plus—concernant des citoyens canadiens ou des immigrants reçus.

Le Comité a porté la chose à l'attention du Service dont la réponse a été que les calendriers de conservation et d'élimination de renseignements déjà recueillis étaient déterminés dans la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et qu'il les respectait.

Le Comité a aussi examiné les rapports que le SCRS présente aux ministères requérants en se fondant sur les informations recueillies en vertu de l'article 16. Certains de ces rapports contenaient, au sujet de Canadiens, des informations superflues pour la compréhension et l'exploitation du renseignement. Même si ces rapports ne représentaient qu'une fraction minime de l'ensemble, le Comité estime que le Service pourrait être plus circonspect sans que la qualité de ses analyses en souffre, sinon très peu.

Le Comité recommande que le SCRS soit plus circonspect et que ses rapports aux organismes requérants contiennent uniquement des informations qui sont absolument essentielles à l'exploitation du renseignement étranger.

Enfin, le Comité a noté avec satisfaction que très peu d'informations sur des entreprises canadiennes

Le Service doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens, des résidents permanents ou des entreprises du pays.

MÉTHODE D'EXAMEN

L'examen effectué par le Comité englobe toutes les « demandes d'assistance » émanant de ministres, tous les renseignements conservés par le SCRS sur le compte de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale et tous les échanges d'informations avec le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) dans le contexte du renseignement étranger¹⁹.

L'objectif de l'examen est le suivant :

- évaluer le rôle du Service à l'égard des demandes présentées en vertu de l'article 16 pour en assurer la conformité à la *Loi sur le SCRS*, aux directives de la Cour fédérale et au protocole d'entente applicable;
- déterminer si le Service a satisfait aux diverses conditions prescrites par la loi quant à la collecte de renseignements dans le cadre des opérations relevant de l'article 16; et

- évaluer si la coopération du SCRS avec le CST est irréprochable et conforme à la loi.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Demandes ministérielles

Selon un protocole d'entente conclu par trois ministres en 1987, toute demande relevant de l'article 16 et susceptible d'entraîner l'interception fortuite de communications auxquel­les un Cana­dien est partie doit faire état de cette éventualité²⁰. Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a mentionné que certaines demandes d'assistance ne contenaient pas les mises en garde requises concernant les enquêtes sur des Canadiens et la collecte fortuite de renseignements à leur sujet. Même si cette mention figure dans toutes les demandes

ministérielles depuis août 1998, le Comité estime qu'il y aurait lieu de clarifier davantage la déclaration actuelle à l'égard des interceptions fortuites.

Dans les demandes d'assistance relevant de l'article 16, le Comité recommande que les ministres mentionnent expressément les cas où la collecte d'informations risque vraiment d'occasionner une interception fortuite de communications de Canadiens.

Une préoccupation connexe se pose à l'égard des demandes de mandat que présente le SCRS par suite de demandes d'assistance relevant de l'article 16. Deux demandes de mandat examinées par le Comité ne contenaient pas l'interdiction, énoncée dans le protocole d'entente des trois ministres, de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises et de résidents permanents.

Le Comité recommande avec insistance que le SCRS inclue désormais obligatoirement, dans toute demande de mandat future relevant de l'article 16, l'interdiction de faire recueillir des informations sur le compte de citoyens, d'entreprises ou de résidents permanents du Canada.

Conservation des renseignements étrangers et rapports

La conservation des informations que le SCRS recueille au sujet de Canadiens en vertu de l'article 16 et les rapports qu'il en fait demeurent une préoccupation pour le Comité. Afin de s'assurer que le Service ne conserve dans ses dossiers ni ne communique à d'autres organismes aucun renseignement qui ne doit pas l'être, le CSARS a examiné les bases de données spéciales contenant les renseignements étrangers. Certaines de ces informations, que le Comité estime débordent le sens donné à renseignements étrangers dans la politique et dans la loi, permettaient d'identifier des Canadiens ou renseignaient sur leurs activités mais ne revêtaient

qu'un nom générique unique employé dans l'entente représentait en fait plusieurs services de renseignement différents de ce pays, ce qui dérogeait à l'instruction ministérielle, selon le CSARS. Le Service a confirmé au Comité que le Ministre avait été informé et que la précision avait été notée. La coopération véritable avec ces organismes n'a commencé qu'à la suite de ces mesures.

INSTRUCTIONS DU MINISTRE

La nouvelle instruction ministérielle sur les ententes avec des organismes étrangers, attendue incessamment, demeure vitale aux yeux du Comité. Des éléments clés de l'instruction existante sont dépassés et le nombre d'ententes entre le SCRS et de tels organismes a augmenté de façon vertigineuse depuis quelques années. En mars 2000, le Solliciteur général n'avait donné aucune instruction nouvelle, mais on nous a de nouveau informés qu'il devait en signer une prochainement.

La collecte de renseignements étrangers

Rapport n° 117

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir des renseignements étrangers à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale et avec l'approbation écrite du Solliciteur général. Selon la Loi, le SCRS peut présenter des demandes de mandat, pour obtenir divers pouvoirs, dont celui d'intercepter des transmissions téléphoniques, et entreprendre d'autres activités d'enquête à la demande de ces ministres.

Le terme renseignements étrangers désigne les informations ou renseignements concernant les « moyens, intentions ou les activités » d'un État étranger. D'après la Loi, la collecte de tels renseignements par

Actuellement, le SCRS a 19 protocoles d'entente officiels avec des ministères et organismes fédéraux et 8 avec des provinces. Il a en outre un accord distinct avec plusieurs services de police d'une province. Le Service n'a conclu aucune nouvelle entente avec des organismes canadiens au cours de l'exercice 1999-2000. De plus, aucune entente existante avec un ministre fédéral ou provincial n'a été modifiée ou résiliée. Le Ministre a autorisé le SCRS à négocier avec un organisme provincial une entente sur la conduite d'évaluations de sécurité.

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES ÉTRANGERS

Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou avec une organisation internationale, le Service doit, aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, obtenir l'approbation du Solliciteur général qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères. Pendant les démarches initiales menant à l'approbation d'une telle entente avec un organisme étranger, le SCRS ne peut lui communiquer de renseignements classifiés, mais il peut accepter ceux qui lui sont fournis spontanément.

Au 31 mars 2000, le SCRS avait 217 ententes de liaison avec 130 pays. De ce nombre, il a établi que 45 étaient « inappliquées¹⁸ ». Au cours de l'exercice 1999-2000, le Service a obtenu l'approbation du Ministre à l'égard de cinq nouvelles ententes, mais ce dernier lui a refusé sa demande visant à étendre une entente existante en raison de l'instabilité politique qui régnait dans le pays concerné. Neuf autres ententes ont été modifiées de manière à élargir l'ampleur de l'échange d'informations; de plus, le Service avait en chantier dix nouvelles ententes.

Une question qui avait amené le Comité à exprimer des craintes dans son rapport de l'an dernier a été réglée. L'étude du texte d'une entente de liaison conclue avec un certain État étranger avait révélé

- l'élaboration d'un programme d'échange de personnel,

- la mise en commun plus poussée de renseignements techniques et un accent accru sur la tenue de cours de formation, d'exposés et de conférences mixtes,

- la création, dans une région, d'un comité de liaison chargé d'étudier les questions découlant de l'entente de coopération, et

- l'instauration, dans une région, d'un système de repérage et d'agenda structuré pour assurer qu'on réponde en temps voulu à toutes les demandes de communication de la GRC.

Au cours de l'exercice 1999-2000, les deux organismes ont échangé un total de 1 518 documents dont le SCRS a été appelé à fournir plus de la moitié (892). Il a en outre remis à la GRC 336 notes de communication¹⁴ et 39 lettres d'autorisation¹⁵.

Incidences d'une étude interne de la GRC

L'an dernier, le Comité avait affirmé qu'il examinerait les incidences que les résultats d'une étude interne¹⁶ annoncée par la GRC pourraient avoir sur les activités du Service. Cette étude devait porter, entre autres, sur le protocole d'entente entre le SCRS et la GRC et sur leurs rapports de fonctionnement mutuels.

L'étude a mis au jour des difficultés et problèmes semblables à ceux sur lesquels le CSARS s'était penché dans trois de ses propres examens¹⁷ : tensions entre les deux organismes en matière de divulgation, risque de chevauchement de leurs enquêtes sur la criminalité transnationale et confusion de part et d'autre au sujet du mandat respectif de chaque organisme.

Dans son rapport, la GRC recommande plusieurs mécanismes susceptibles d'améliorer la compréhension réciproque des rôles propres de la GRC et du SCRS ainsi que de leurs contraintes respectives. Elle recommande

en outre de modifier le protocole d'entente de manière à régler les problèmes en matière de divulgation et elle fait valoir l'importance de recourir au Programme de liaison pour résoudre les conflits entre les deux organismes.

- Au moment même où se déroulait l'étude interne, le Service a pris plusieurs initiatives pour améliorer ses relations de travail avec la GRC, dont les suivantes :
- Le SCRS a rétabli les réunions du Comité supérieur de liaison. Ce comité, qu'on avait chargé à l'origine de régler les problèmes et désaccords entre les deux organismes, était inactif depuis 1993; et

- il a relevé le poste de son agent de liaison au niveau de celui de son homologue à la GRC afin de promouvoir les relations de travail et de faire ressortir l'importance du poste au Service.

L'arrêt Stinchcombe et le protocole d'entente entre le SCRS et la GRC

Le Comité avait déjà fait état des doléances du SCRS et de la GRC selon lesquelles le protocole d'entente existant ne réglait pas de façon satisfaisante les problèmes suscités par l'arrêt Stinchcombe en matière de divulgation de renseignements du Service devant les tribunaux. Le SCRS a informé le Comité qu'il avait entrepris de négocier avec la GRC les changements qui pourraient être apportés à cet égard au protocole d'entente.

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES CANADIENS

Dans l'exécution de son mandat, le Service coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de l'ensemble du Canada. L'alinéa 17(1a) de la *Loi sur le SCRS* habilite à conclure des accords de coopération avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre.

En 1999-2000, l'EAP a publié un total de 48 rapports, soit vingt de moins que pendant l'exercice précédent. Depuis quelques années, on note une tendance à la baisse dans le nombre des rapports produits.

L'apport du SCRS à la collectivité du renseignement se traduit en outre par sa participation au Comité d'évaluation du renseignement (CER), organe composé de hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent le plus aux affaires du renseignement. Au cours de la dernière année, le Service a mené la préparation de sept rapports du CER et collaboré à celle de dix-neuf autres.

Dans son dernier rapport annuel, le Comité a exposé les conclusions d'une étude poussée sur la Direction. Il y recommandait que l'ancien Comité principal de production de renseignements (CPPR)¹³ soit rétabli pour aider à veiller à ce que la production du renseignement soit conforme aux besoins et priorités de l'ensemble du gouvernement et à ceux de clients particuliers du secteur public. En 1999-2000, les membres du CPPR ont été convoqués à une réunion et nous espérons que cette pratique se poursuivra.

Ententes avec les ministères et gouvernements

RELATIONS DU SCRS AVEC LA GRC

Les mécanismes de liaison et de coopération entre le Service et la GRC sont prévus dans le protocole d'entente conclu par les deux parties. L'un d'eux consiste à affecter des agents de liaison aux administrations centrales et aux bureaux régionaux des deux organismes.

Le Comité a été informé de plusieurs initiatives nouvelles visant à améliorer la liaison et la coopération entre les deux organismes, à savoir :

gouvernements, événements spéciaux et menaces relevées pendant l'année.

LA DIRECTION DU CONTRE-ESPIONNAGE

La Direction du contre-espionnage (CE) s'occupe des menaces qui peuvent peser sur la sécurité nationale en raison des activités d'espionnage de services de renseignement de gouvernements étrangers au Canada.

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité a fait état du manque de formation des agents de renseignement du SCRS en matière de criminalité transnationale. Depuis, la Direction du CE s'emploie à donner à ses enquêteurs une formation plus poussée dans trois domaines spécialisés : la lutte contre la prolifération, les opérations informatiques et la criminalité transnationale.

Au sujet de ses efforts pour explorer un terrain commun de coopération et de partage d'informations avec certains services de renseignement étrangers, le Service a fait état d'un succès mitigé. Sur la scène canadienne, il a affirmé avoir réussi à nouer des rapports de coopération avec divers ministères.

De concert avec un ministre fédéral, les activités d'un service de renseignement étranger ont été réduites au Canada et les discussions en vue de conclure une entente de coopération officielle relevant de l'article 17 avec un autre service de renseignement ont été menées plus près de leur terme.

LA DIRECTION DES EXIGENCES, DE L'ANALYSE ET DE LA PRODUCTION

Au moyen des rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS, la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP) fournit au gouvernement des avis sur les menaces qui peuvent peser sur la sécurité du pays. De plus, le Service a publié divers rapports non classifiés dans ses séries *Perspectives et Commentaires*.

PROCESSUS DE RÉVISION DES MANDATS

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité a signalé que le SCRS avait entrepris en 1998-1999 une étude exhaustive des dispositions et conditions contenues dans tous les mandats existants, les changements proposés devant être approuvés par la Cour fédérale. Durant la période 1999-2000, le SCRS a terminé cette étude et la Cour fédérale a approuvé tous les changements contenus dans les nouvelles demandes de mandat.

Les organes opérationnels du SCRS

LA DIRECTION DE L'ANTITERRORISME

La Direction de l'antiterrorisme (AT) est l'un des deux principaux organes opérationnels du SCRS (l'autre étant la Direction du contre-espionnage). Elle a pour rôle de conseiller le gouvernement fédéral au sujet des nouvelles menaces de violence grave et des activités que des États étrangers ou leurs agents entreprennent pour favoriser une telle violence et qui pourraient compromettre la sécurité des Canadiens et la sûreté du pays et de ses alliés.

La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits dits « liés à la mère patrie ». Divers groupes extrémistes canadiens sont aussi

Evaluations de la menace

Le SCRS fournit aux ministères et organismes fédéraux des évaluations de la menace en se fondant sur des renseignements pertinents et à propos. Ces évaluations—qu'il effectue sur demande ou de sa propre initiative—ont trait aux événements spéciaux, aux menaces pesant sur des institutions diplomatiques au Canada et à diverses situations.

En 1999-2000, la Sous-section de l'évaluation de la menace a fait, en tout, 524 évaluations par rapport à 683 durant l'exercice précédent. Le nombre d'évaluations, le Comité en est conscient, dépend de divers facteurs indépendants de la volonté du Service : nombre de visiteurs étrangers au Canada, demandes reçues de ministères et organismes d'autres

Tableau 1 Mandats nouveaux et remplacés

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Nouveaux mandats	72	84	76
Mandats renouvelés ou remplacés ¹²	153	163	181
Total	225	247	257

Le Service n'a demandé aucun renouvellement de mandat en 1999-2000. La Cour fédérale a décerné 29 mandats urgents dont aucun n'a toutefois été renouvelé ou remplacé au cours de cet exercice. Au 31 mars 2000, le SCRS disposait en tout de 238 mandats.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Même si ces statistiques fournissent au Comité une très bonne idée des pouvoirs que le Service sollicite durant un exercice donné, la comparaison des chiffres annuels est moins révélatrice du fait que les demandes de mandats évoluent au fil des décisions judiciaires et des nouveaux types de pouvoirs qui sont sollicités. De plus, les données brutes concernant les mandats peuvent être trompeuses, car un même mandat peut autoriser l'exercice de pouvoirs contre plus d'une personne.

Compte tenu de ces facteurs, le Comité a conclu que, depuis deux ans, le nombre total des personnes qui avaient été touchées par les pouvoirs octroyés au SCRS au moyen de mandats était demeuré relativement stable et que l'immense majorité des intéressés étaient encore des ressortissants étrangers.

RÈGLEMENTS

Selon l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prescriptifs à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 1999-2000, il n'y a eu aucun règlement semblable.

DÉCISIONS DE LA COUR FÉDÉRALE

Au cours de l'exercice 1999-2000, les décisions de la Cour fédérale n'ont affecté aucune demande de pouvoirs conférés par mandat, pas plus que l'exercice de ces pouvoirs.

Même si elle n'a rejeté aucune demande de mandat nouveau, la Cour fédérale du Canada a refusé d'en remplacer deux en juin 1999, se fondant sur une interprétation de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur le SCRS*. Le Service a réitéré sa demande à la Cour et s'est vu désigner les mandats un mois plus tard. Les autres juges

des employés de cette Région du SCRS, à l'arrivée ou au départ du bureau, y étaient sensiblement moins nombreuses que dans les autres bureaux régionaux (en proportion de l'effectif). Compte tenu des manquements à la sécurité survenus ces dernières années et du fait que le Service reconnaît l'importance de telles fouilles pour « sensibiliser ses employés à la sécurité », le Comité estime que la Région devrait harmoniser ses pratiques de sécurité avec celles des autres opérations régionales du SCRS.

Le Comité recommande que la Région augmente le nombre de ses fouilles au hasard suivant les usages courants dans les autres bureaux régionaux du SCRS.

C. Au sein du SCRS

Les mandats : généralités et données statistiques

Ouvre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des ministères et organismes du gouvernement du Canada. C'est précisément pour cette raison que leur utilisation doit être surveillée de très près et que le Comité prend cette tâche très au sérieux. De plus, le processus de surveillance permet de saisir toute l'ampleur des activités d'enquête du SCRS et fournit un indicateur clé de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Le CSARS compile des statistiques fondées sur un examen trimestriel de tous les mandats décernés par la Cour fédérale et des affidavits qui sont joints aux demandes faites au tribunal. Il glane ainsi chaque année divers types d'informations, dont le nombre de personnes et d'endroits que visent les pouvoirs conférés dans les mandats. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats qui ont été décernés au cours des trois derniers exercices financiers.

retard inhabituel de certains rapports exigés à la fin d'une enquête, emploi à mauvais escient de codes de repérage et de datation sur les comptes rendus d'interception et défaut de tenir la « séance d'instructions » officielle que le Service prescrit dans sa politique.

Même si ces questions peuvent sembler de peu de conséquences, le Comité estime que des procédures méthodiques d'enregistrement, de rapport et de repérage sont essentielles pour que la collecte des renseignements soit efficace tout en étant contrôlable.

Contrôle de la qualité des rapports

Comme les rapports d'interception peuvent justifier à demander l'autorisation de poursuivre des opérations nécessitant un mandat et à octroyer de nouvelles autorisations d'enquête, leur exactitude est capitale. La vérification de cette année a révélé que le bureau régional concerné contrôlait la qualité de ses rapports, comme le prescrit la politique provisoire de 1997.

Examen d'opérations délicates

En raison de leur nature même, les opérations délicates sont l'objet d'instructions du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées de façon assez détaillée dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS et toute demande visant une telle opération exige l'approbation de la haute direction du Service.

MÉTHODE

Pour cette vérification régionale, le Comité a choisi au hasard et examiné une série d'opérations faisant appel à des sources humaines. En outre, il s'est penché sur toutes les demandes adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques¹¹ ».

CONSTATATIONS DU COMITÉ

En général, le Comité a conclu que le recrutement et la direction de sources par la Région étaient appropriés. Il a toutefois relevé un certain nombre

d'écarts par rapport à la politique et aux procédures administratives établies.

- Une situation de nature à jeter le discrédit sur le gouvernement du Canada n'a pas été signalée au sous-directeur des Opérations, conformément aux politiques sur les opérations.

- Le bureau régional visé par notre examen n'a pas obtenu l'autorisation de la Direction des sources humaines avant de demander à une source de se rendre dans une autre région pour y fournir une aide opérationnelle à cette région.

- Pendant une période que le Comité estime trop longue, un bureau régional ne remplissait pas une importante formule prévue dans la politique. Même si les mesures prises par la Région pour remédier au problème nous satisfont, le Service aurait dû intervenir plus tôt, à notre avis, pour assurer la conformité.

- La Région présentait constamment en retard certains rapports, études et formules à l'Administration centrale du SCRS. Le Service a affirmé que la mise en place récente d'un nouveau système de contrôle avait éliminé ces retards.

Sécurité interne

En vérifiant les procédures de sécurité au bureau régional visé par son examen, le Comité a relevé deux problèmes qui auraient pu être sérieux. L'intervention rapide de la direction de ce bureau a permis d'éviter une détérioration de la situation et des violations plus graves. Le CSARS a établi que les pratiques et mesures de sécurité interne du bureau régional étaient généralement bonnes et il a constaté que, par suite d'incidents survenus ailleurs ces dernières années, la Région avait mis en œuvre les nouvelles procédures de l'Administration centrale du SCRS pour la gestion des documents classifiés et les supports de mémorisation. Le Comité a toutefois noté que les fouilles au hasard

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

penché sur l'exécution par le Service des mandats décernés à ce bureau, son but étant de vérifier si le SCRS s'était conformé aux différentes dispositions et conditions des mandats.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Exécution des mandats

Le Comité a examiné tous les mandats qui étaient en vigueur dans la Région pendant la période considérée. L'exercice des pouvoirs octroyés dans l'un d'eux au Service s'était limité à intercepter les télécommunications d'une cible. Dans un autre cas, le SCRS avait choisi de n'exercer aucun des pouvoirs qui lui avaient été accordés. Il a décidé de ne demander de renouvellement pour aucun des deux mandats et il a finalement clos les enquêtes.

Les dossiers que nous avons examinés ont révélé un certain nombre d'entorses mineures à la procédure :

recueilli que les informations strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement. Au cours de la vérification ont pris fin deux enquêtes de contre-espionnage dont l'une durait depuis un bon moment. D'après les résultats de l'étude des renseignements recueillis pendant la période considérée, le Comité est d'accord avec les décisions prises par le Service dans les deux cas.

Deux des neuf enquêtes examinées nous ont causé des inquiétudes :

- Une demande d'autorisation d'enquête expose un fait qui ne concorde pas avec les renseignements recueillis par le Service. Même si le Comité a établi que cette incohérence n'affaiblit pas le bien-fondé de l'autorisation d'enquête, il a de nouveau fait valoir au SCRS la responsabilité qui est sienne de toujours veiller à ce que les faits exposés dans les demandes d'autorisation correspondent précisément aux informations qu'il a en mains.

- Contrairement aux politiques du SCRS sur les opérations, le bureau régional avait négligé de présenter un rapport d'évaluation après la fin d'une enquête en matière d'antiterrorisme. Le Service a affirmé qu'il s'agissait d'un oubli d'ordre administratif et il a pris des mesures pour éviter que la chose se reproduise.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

L'article 21 de la *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale du Canada le rôle consistant à habiliter le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter le courrier ou les conversations téléphoniques. Pour obtenir de tels pouvoirs, le SCRS doit présenter à la Cour une demande accompagnée d'un affidavit et attestant les faits qui nécessitent sa démarche. Dans le cadre de l'examen effectué dans cette région, le Comité s'est

La lutte globale du Service contre la prolifération

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS joue un rôle important dans le traitement des questions de prolifération, à la fois au pays (où il coopère avec la police et avec les autres organismes d'application de la loi) et sur la scène internationale (où il appuie les initiatives du ministère des Affaires étrangères pour

Le Service a vu juste en considérant comme une menace pour la sécurité nationale les efforts déployés par la cible pour tourner les lois du Canada.

renvoyer la prolifération et où il échange des renseignements avec les gouvernements de pays alliés et avec les autres éléments du régime international de lutte à la prolifération). Dans l'ensemble, nous avons constaté que, pour les questions de prolifération, le Service avait une approche à la fois souple et saine sur le plan stratégique. Il s'est employé de façon spéciale à donner à sa Sous-section des questions de prolifération une marge de manœuvre considérable quant au personnel à embaucher, ce qui traduit le caractère spécialisé et technique des tâches qu'il lui confie.

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

Rapport n° 123

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS—enquêtes, opérations spéciales, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts et opérations délicates—dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon

l'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui permet d'évaluer comment les organes opérationnels du SCRS appliquent les changements apportés aux politiques du Service et les nouvelles instructions ministérielles.

L'autorisation des enquêtes

Cette partie de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il se penche sur une affaire visée par l'une de ces enquêtes, le Comité se pose trois questions principales :

- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à l'égard de la sécurité du Canada?

- Le niveau de l'enquête était-il proportionnel à la gravité et à l'imminence de la menace?
- Le Service a-t-il recueilli uniquement les informations dont il avait strictement besoin pour faire rapport sur cette menace et conseiller le gouvernement à ce sujet?

MÉTHODE D'EXAMEN

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi au hasard neuf enquêtes dont cinq affaires d'antiterrorisme et quatre de contre-espionnage. Il a examiné tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la base de données du Service et interviewé les gestionnaires de la Région qui avaient supervisé ces enquêtes.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Dans les neuf dossiers examinés, le Comité a trouvé que le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Le niveau des enquêtes était proportionnel aux activités menaçantes des cibles et le Service n'a

Echanges d'informations avec les organismes canadiens (4)

Rapport n° 119

Dans l'exercice de ses fonctions d'enquête sur les menaces présumées à l'égard de la sécurité du Canada, le Service coopère avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les services de police de l'ensemble du Canada, et il échange des informations avec eux. Le pouvoir de conclure des ententes à cette fin lui est octroyé à l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, tandis que le paragraphe 19(2) de cette loi l'habilite à communiquer des informations à divers ministères et organismes canadiens « en vue de l'exercice des fonctions qui lui sont confiées ».

Conformément au sous-alinéa 38a)(iii) de la Loi, le Comité est chargé d'examiner les accords de coopération que le Service conclut avec des organismes canadiens ainsi que les informations et renseignements qu'ils en reçoivent aux termes de ces accords.

MÉTHODE D'EXAMEN

Cet examen a porté sur les échanges d'informations du SCRS avec les organismes canadiens pendant l'année civile 1998. Outre les échanges effectués dans les divers bureaux régionaux, le Comité a aussi étudié sur place les activités de l'un de ces bureaux.

Notre examen visait à déterminer si le Service avait respecté les accords conclus avec les autres organismes et s'il s'était conformé à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions ministérielles et à ses politiques opérationnelles en recueillant et en communiquant les renseignements. Dans ses investigations, le Comité a examiné, en particulier :

- s'il y avait une commune mesure entre les menaces et les atteintes à la vie privée découlant de la communication des renseignements,
- si les échanges d'informations étaient strictement nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels du Service selon l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*,

les renseignements fournis à l'appui des conclusions du SCRS, le Comité a cependant relevé certaines anomalies :

- Le SCRS a affirmé qu'une démarche d'une cible visait peut-être à « créer un réseau d'agents ». Notre examen a montré que les dossiers ne contenaient aucun document corroborant cette hypothèse,

- un rapport affirmant qu'une cible avait mis sur une certaine pratique commerciale pour obtenir une technique avancée brevetée n'était pas exact, en principe. À notre avis, les renseignements du Service ne correspondent pas à la description faite dans le rapport,

- le SCRS a informé ses lecteurs qu'une cible avait trempé dans diverses affaires d'espionnage au cours d'une longue période. L'examen de ces affaires a amené le Comité à croire que les éléments étayant certaines d'entre elles étaient peu concluants ou fondés sur des suppositions ou qu'ils ne tenaient pas compte d'autres explications raisonnables et bénignes pour les actions en cause.

CONCLUSION

Pour le Comité, la menace que les activités de cette cible pouvaient faire peser sur les Canadiens et sur les intérêts du pays est grave. Il est donc vital que le SCRS veille de façon particulière à ce que les analyses et les rapports découlant de ses enquêtes restent précis et impartiaux. Le gouvernement du Canada est aux prises avec une foule de dossiers internationaux difficiles sur les plans économique et diplomatique et sur celui de la sécurité. En ce qui touche la sécurité nationale, il est en droit d'attendre les meilleurs conseils possible qui reposent sur une analyse claire et sur des données obtenues de façon aussi transparente que le permettent la loi et la prudence et qui soient dénués de toute idée préconçue ou hypothèse non fondée. Notre examen a révélé quelques cas où le SCRS avait parfois tiré des conclusions qui n'étaient pas fondées sur les faits connus.

d'informations pour le confirmer, le SCRS a attribué un objectif de collecte de renseignements à des relations consulaires apparemment normales.

L'examen du Comité l'a aussi amené à s'interroger sur certaines opinions du Service quant à la nature de la menace. À notre avis, ces opinions sont parfois tirées par les cheveux.

Décisions d'enquêter

Le Comité de surveillance a examiné à fond un éventail représentatif de cibles sur lesquelles le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) avait autorisé le SCRS à enquêter. Il s'est penché sur

Quant à la sécurité nationale, le gouvernement est en droit d'attendre les meilleurs conseils possible . . . , dénués de toute idée préconçue ou hypothèse non fondée.

L'argumentation que le Service avait fait valoir pour chaque cible ainsi que sur les affidavits joints aux demandes de mandat, sur les pièces justificatives et sur les rapports d'enquêtes.

De l'avis du Comité, les documents examinés justifient chacune des décisions d'enquêter qu'il a étudiées. L'affidavit joint à la demande de mandat pour obtenir des pouvoirs contre une cible contient toutefois un certain nombre d'exagérations. Dans un cas, l'information fournie remonte à plus de dix ans et est tirée des « impressions » d'une source. Dans un autre, on rapporte les suppositions d'une source. Certaines affirmations voulant que la cible exerce des « activités suspectes » nous semblent trompeuses ou exagérées. Cependant, en dépit de ces imprecisions, les éléments justifiant d'enquêter sur la cible paraissent convaincants, dans l'ensemble, au Comité.

Activités d'enquête et conservation de renseignements

Le Comité a relevé plusieurs cas où le Service avait dérogé aux politiques ou n'avait pas été assez circonspect dans son action :

- certains renseignements recueillis par le Service ne répondaient pas au critère de « stricte nécessité » : liste de membres, comptes rendus sur une réunion publique et données sur des individus qui n'étaient ni des cibles eux-mêmes ni connus pour avoir des rapports avec des cibles,
- les actes du SCRS à l'égard d'une cible semblaient comporter des risques sérieux,
- les dossiers du Service concernant un volet de l'enquête semblent montrer qu'une source a prêté son concours à une cible sous une forme qui a suscité des craintes au Comité.

Affectation de ressources

Le Comité a eu du mal à vérifier si les ressources consacrées par le Service à cette enquête étaient proportionnelles à la menace. Même si son examen n'a révélé aucun problème aigu, il continuera de suivre de près l'affectation des ressources à ce secteur.

Conseils au gouvernement

Le Service produit plusieurs publications classifiées qui visent à communiquer ses conclusions à divers milieux au sein du gouvernement du Canada. Le Comité en a examiné un éventail ayant trait à cette enquête particulière et comparé les affirmations qui y sont faites aux données justificatives versées dans les dossiers du SCRS et il a demandé à ses clients ce qu'ils pensaient de l'utilité et de l'exactitude des rapports du Service.

Aucun des clients interviewés n'a contesté l'exactitude ou l'à-propos des rapports du Service, ni la qualité des analyses qu'ils renferment. La plupart y voient une information documentaire utile. En examinant

Le recours à la filature par le SCRS

Le SCRS recourt à la filature pour connaître les types de comportement, les relations, les déplacements et le « savoir-faire professionnel » des groupes et individus que visent ses enquêtes. Cette méthode sert à déceler les menaces à la sécurité nationale, tels l'espionnage et le terrorisme. Les opérations de filature permettent en outre de recueillir beaucoup de renseignements personnels. À cette fin, les équipes du Service emploient diverses méthodes. En situation d'urgence, il est permis de lancer une opération de filature avant d'obtenir une autorisation d'enquête.

vol de renseignements économiques et scientifiques par des moyens clandestins.

Voici ce que déclarait le Comité dans un rapport antérieur : « Les menaces posées par les activités de collecte de renseignements de cette [cible] sont vagues, pour le moment, et parfois difficiles à définir ». Même si les événements ont permis de confirmer le sérieux et la réalité d'une menace grave pour les intérêts canadiens, celle-ci nous semble actuellement limitée et peu courante à en juger par les activités concrètes et confirmées.

Les divergences de vues du Service et du Comité quant à la nature des menaces nous ont amenés à tirer des conclusions différentes de celles du SCRS au sujet de certaines activités de la cible. Il ressort de certaines activités sur lesquelles le Service avait enquêté, mais pas de toutes, que la cible recueillait des renseignements au Canada.

Dans un cas, le Service a considéré comme une activité menaçante—une tentative en vue d'influencer un fonctionnaire canadien—ce qui semble un usage diplomatique courant. Dans un autre cas, sans guère

- Y avait-il effectivement menace (selon la définition de la Loi sur le SCRS)?

- La nature de l'enquête du Service (degré d'intrusion, quantité de ressources déployées) était-elle proportionnelle à la menace?

- Les activités du SCRS étaient-elles à l'abri de tout reproche et conformes aux instructions ministérielles, à sa politique interne et à la loi?

- Les conseils donnés au gouvernement d'après les résultats de l'enquête ont-ils été fournis en temps voulu et étaient-ils nuancés et exacts?

Notre vérification a porté sur les dossiers opérationnels du SCRS concernant un groupe choisi d'enquêtes, sur les documents joints aux demandes d'autorisation d'enquête et de mandat, sur les rapports du Service à ses clients de l'ensemble du secteur public ainsi que sur les entrevues avec les agents du SCRS et avec les représentants des ministères qui utilisent le renseignement élaboré par le Service.

En plus de scruter des activités précises du Service, le Comité a tenu compte d'éléments, tel le nombre d'agents de renseignement connus et présumés au Canada, et de facteurs moins tangibles comme le préjudice que pourraient subir les intérêts canadiens si les gouvernements de pays alliés en venaient à croire que les efforts du Canada en matière de contre-espionnage sont insuffisants ou inefficaces.

CONSTATIONS DU COMITÉ

La nature de la menace

Le Service estime que la cible de cette enquête exerce des activités de renseignement qui prennent la forme d'espionnage classique, d'influence étrangère sur divers éléments de la société canadienne ainsi que du

- dans deux cas où des cibles autorisées étaient l'objet d'une surveillance, le Service a recueilli fortement des informations sur les activités d'une organisation. Il ne les a pas conservées dans sa base de données actives,

- une évaluation de la menace, fournie par le Service sur la base d'informations recueillies durant ces enquêtes, n'est pas conforme à l'esprit de la Loi, selon le Comité.

Le Comité estime que ces cas, peu nombreux il est vrai, laissent entrevoir un manque de rigueur occasionnel, de la part du Service, dans l'application des politiques existantes qui obligent celui-ci à mettre en balance l'obligation de protéger les libertés civiles et la nécessité d'enquêter sur les menaces éventuelles. Le Comité a porté ces cas particuliers à l'attention du SCRS, de même que son souci général pour la nécessité de peser rigoureusement ces deux éléments.

Le Service est d'avis que ses politiques actuelles, dont celle sur la nécessité de niveaux multiples d'approbation, répond amplement aux préoccupations du CSARS. Il estime respecter en tous points les instructions ministérielles qui l'obligent à choisir des méthodes d'enquête proportionnelles à la menace et à veiller à mettre ces méthodes en balance avec le préjudice qui pourrait en découler pour les libertés civiles. Le SCRS a déclaré que « la position voulant que la Loi, combinée aux instructions du Ministre, oblige à prouver qu'il y a eu "mise en balance" dans chaque cas, revient à dénaturer à la fois la Loi et ces instructions ».

Le Comité ne doute aucunement que, dans toutes ses activités d'enquête, le Service prenne extrêmement au sérieux la question des libertés civiles. Il n'est cependant pas d'accord avec sa position quant à la nécessité de prouver qu'il y a eu mise en balance « dans chaque cas ». Un principe essentiel de la responsabilité administrative veut que les processus présidant à la formulation des jugements et à la prise de décisions peuvent être

aussi importants que les décisions et les jugements eux-mêmes. Le Comité aimerait voir des preuves tangibles que les décisions d'enquête importantes sur le milieu de la contestation légitime sont bien pesées.

Le Comité recommande que le Service apporte à ses procédures administratives les changements nécessaires pour que soient bien pesées toutes les décisions d'enquête importantes sur les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que la chose soit documentée.

Outre le fait que ces changements seraient un autre moyen de rassurer le Comité, ils aideraient, à son avis, à ce que la nécessité de protéger les libertés civiles demeure une préoccupation constante de tout le personnel du Service.

Le Comité a formulé une autre recommandation concernant la nécessité de clarifier une partie du *Manuel des politiques sur les opérations* (qui est un document classifié) du SCRS.

Une longue enquête en matière de contre-espionnage

Rapport n° 118

CONTEXTE DE L'EXAMEN

Le Comité de surveillance estime qu'un moyen essentiel d'assurer le maintien de la qualité et de la légitimité des activités du SCRS consiste à examiner périodiquement les grandes enquêtes qui s'échelonnent sur plusieurs années. Son dernier rapport sur l'opération de contre-espionnage considérée remonte à un certain temps.

MÉTHODE D'EXAMEN

Le Comité a orienté ses investigations et ses recherches de manière à répondre à certaines questions clés au sujet de l'enquête :

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces envers la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la Loi sur le SCRS).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces envers la sécurité du Canada, le SCRS prodigue des renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à des renseignements classifiés, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

- les politiques en vigueur sur la gestion des méthodes d'enquête des sources humaines n'assuraient pas que la haute direction ait été pleinement informée du fait qu'en raison d'activités imprévues des cibles autorisées initialement par le CARC, une organisation qui ne figurait pas elle-même parmi ces cibles s'était par la suite trouvée mêlée aux activités d'enquête du Service,
- en pratique, on n'a pas suivi à la lettre, dans certains cas, les directives du SCRS voulant que les sources fassent rapport uniquement sur des « sujets d'enquête autorisés ».

et manifestations auxquelles elles avaient pris part. Les renseignements qu'il avait obtenus lui avaient servi à établir des évaluations de la menace destinées à ses clients de l'administration fédérale et aux organismes d'application de la loi compétents.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Au cours de son examen de l'enquête, le Comité a étudié tous les rapports des sources du SCRS, toutes les informations conservées au sujet de cibles et de manifestations et les autres renseignements accessibles recueillis, en se reportant notamment aux politiques du Service et aux instructions ministérielles concernant les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Le CSARS s'est aussi penché sur toutes les autorisations d'enquête pertinentes, sur les dossiers d'exploitation de sources et sur les notes internes du SCRS. De plus, il a interviewé les employés du Service qui étaient chargés des enquêtes.

L'examen du Comité n'a mis au jour aucun écart aux politiques du Service ou aux instructions ministérielles. Le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner les cibles de constituer des menaces pour la sécurité du Canada. Aucune des sources humaines n'a commis d'acte illégal ni agi à titre d'agent provocateur. De plus, elles ont recueilli des renseignements sur des cibles qui avaient été approuvées dans les règles. Nous n'avons relevé aucun cas où les sources du SCRS auraient influencé les activités de groupes ou d'organismes légitimes.

En dépit de ses conclusions générales, le Comité entretenait certaines craintes au sujet de cette série d'enquêtes. Au fil de leur déroulement, qui a duré plusieurs années, le Service a pris des décisions d'enquêter, choisi les méthodes à employer à cet égard, recueilli des informations et conseillé des clients du secteur public. En dépit de la conformité de toutes ces actions à la politique écrite, leur examen a troublé le Comité sur divers points, dont ceux-ci :

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La Loi sur le SCRS interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace concernant la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

RECOMMANDATIONS

réponse à une question du CSARS, le Service a affirmé qu'il évitait de communiquer des renseignements susceptibles de compromettre la sécurité des sources humaines, ses opérations ou ses relations avec des tiers, comme les services de renseignement alliés.

Cette étude a donné lieu à deux recommandations dont la première touche la nature des conseils fournis par le Service :

Le Comité recommande qu'à l'avenir, le SCRS communique à ses clients ministériels tout changement important, découlant de renseignements nouveaux, aux évaluations qu'il leur a déjà fournies.

Quant à la seconde recommandation, même si le Comité est d'accord pour qu'on modifie la loi de manière à permettre une utilisation plus efficace des

informations que se partagent le SCRS et ses clients ministériels, pareille amélioration des procédures pourrait bien faire augmenter le nombre des plaintes dont le CSARS est saisi. Pour parer à une telle éventualité,

Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général et le Bureau du Conseil privé prennent des mesures spéciales pour informer le CSARS, en temps voulu et s'il y a lieu, des propositions du GTI qui influent sur les activités du SCRS.

Le Comité continuera à surveiller le rôle de conseil que joue le Service auprès du gouvernement du Canada au sujet de cette menace croissante qui pèse sur la sécurité et sur les intérêts du pays .

Enquête sur une menace intérieure

Rapport n° 121

MÉTHODE D'EXAMEN

Au cours d'un examen antérieur, le Comité avait appris l'existence de plusieurs opérations pour lesquelles le SCRS faisait appel à des sources et qui touchaient parfois le milieu de la contestation légitime—notamment certaines protestations et manifestations. Il a par la suite examiné ces opérations.

Les autorisations d'enquête visaient plusieurs individus en vertu de l'alinéa 2c) et de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Suivant cet alinéa, le Service a pour fonction d'enquêter sur les activités constituant une menace « qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger... »

Au cours de son enquête, le SCRS avait recueilli des renseignements sur les cibles et sur des protestations

suffisamment d'informations pour croire que les traits d'union entre ces groupes terroristes internationaux et leurs activités de financement constituaient une menace pour la sécurité du Canada.

Echanges d'informations

Les échanges d'informations entre le SCRS et ses clients ministériels se poursuivent depuis un bon moment, en dépit de l'interruption de plusieurs mois notée par le Comité dans le cas de l'un d'eux, après quoi les voies de communication sont toujours demeurent ouvertes. Et le SCRS et les ministères se sont dits satisfaits des activités de liaison. Selon les destinataires des rapports du Service, ces informations ont été fort utiles comme « pistes d'enquête », aidant à déterminer quand et comment assurer un suivi.

- L'examen du processus d'échange d'informations a permis au Comité de mettre au jour un certain nombre de difficultés et d'obstacles possibles :
- L'utilisation d'informations du SCRS dans des instances judiciaires,
- la nature des conseils au gouvernement.

L'utilisation d'informations du SCRS dans des instances judiciaires

En fournissant des renseignements à ses clients ministériels, le Service a éprouvé des difficultés semblables à celles que le Comité avaient relevées à l'égard d'autres relations du SCRS pour ce qui est du traitement d'informations à valeur probante éventuelle. Les lois canadiennes actuelles font qu'il est difficile d'empêcher la divulgation de renseignements classifiés dans les instances judiciaires où ils servent à appuyer des poursuites. Le Service se soucie beaucoup de protéger ses sources canadiennes et étrangères et, faute de modifications aux lois en vigueur, les clients ministériels continueront d'avoir du mal à utiliser ses renseignements devant le tribunal.

La nature des conseils au gouvernement

L'examen des dossiers du SCRS a amené le Comité à constater que celui-ci était sélectif dans les informations qu'il fournissait à ses clients ministériels. En

Le Service joue un rôle consultatif auprès du gouvernement, par l'entremise du GTI, et il informe directement les ministères fédéraux compétents des activités de financement du terrorisme qui auraient cours au Canada. L'examen du Comité a porté sur diverses facettes des efforts du SCRS pour éliminer les problèmes liés à ce phénomène au pays.

MÉTHODE D'EXAMEN

L'examen du Comité englobait trois sources différentes de données :

- tous les dossiers documentant les communications et échanges d'informations entre le Service et le gouvernement du Canada pour la période du 1^{er} mars 1995 au 31 mars 1999,
- les entrevues d'agents compétents au SCRS et de leurs interlocuteurs dans les divers ministères,
- un échantillon d'enquêtes pertinentes que le Service avait menées et que nous avons examinées à fond, y compris tous les documents, dossiers opérationnels et dossiers de mandats pertinents ainsi que les renseignements reçus d'organismes étrangers.

Notre but était double : déterminer si les conseils et la coopération du Service avaient bel et bien secondé le gouvernement dans ses efforts pour réduire le financement du terrorisme et vérifier si toutes les activités du SCRS étaient irréprochables et conformes à la loi.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Enquêtes du Service sur le financement du terrorisme

Le Service a affirmé que ses enquêtes entourant le terrorisme international l'avaient amené à soupçonner plusieurs organismes canadiens de faciliter la réalisation d'objectifs de financement du terrorisme. Notre étude sur ces enquêtes a montré que le SCRS avait

b) et c) de la Loi, respectivement)—par rapport à l'une des cibles nommées, une seule de ces catégories pouvait s'appliquer, à vrai dire.

Les instructions ministérielles actuelles précisent soigneusement les divers critères et exigences auxquels doit correspondre chaque catégorie de menaces. De l'avis du Comité, il y aurait lieu de préciser dans toute demande d'autorisation d'enquête dans quelle mesure les menaces qu'une cible particulière est censée représenter sont conformes à ces critères.

Le Comité recommande que toute demande d'autorisation d'enquête soit structurée et rédigée de manière à préciser clairement les raisons d'enquêter sur chacune des cibles nommées, et cela, pour chaque définition de menace invoquée.

ENTREVUES AVEC DES DIRIGEANTS DE GROUPES ETHNIQUES ET D'INTÉRÊT

En général, les rapports du Service avec les membres de communautés étrangères ont été irréprochables. Le Comité a cependant relevé un cas où l'enquêteur du SCRS avait semble conseil­ler un individu pour ce qui est de savoir s'il devait organiser des manifestations publiques ou y participer. Aucun des éléments recueillis sur l'affaire ne nous a fait douter des bonnes intentions de l'agent, mais nous n'en avons pas moins exhorté le SCRS à rappeler à ses agents que leur tâche est de recueillir des renseignements, et non de suggérer les orientations politiques à suivre.

Conservation de renseignements non nécessaires

L'examen des bases de données du SCRS par le Comité n'a révélé qu'un cas où les renseignements recueillis n'étaient pas « strictement nécessaires ». Il s'agit de renseignements d'ordre nettement personnel qui n'étaient d'aucune utilité pour les enquêtes. Nous avons fait valoir avec force nos inquiétudes au Service. D'accord avec cette constatation, il a fait supprimer ces renseignements de sa base de données.

CONTEXTE

Dès le Sommet du G8, tenu à Halifax en 1995, la communauté internationale a commencé à se soucier davantage des questions liées à la collecte illi­cite de fonds à l'étranger pour financer le terrorisme. En 1996, les pays du G8 ont adopté diverses mesures pour réduire le recours abusif aux « organismes, groupes ou associations ayant ou non des objectifs caritatifs, sociaux ou culturels, par les terroristes qui se servent de ces entités pour masquer leurs propres activités⁶ ». Dans cette optique, l'ONU doit adopter en 2000 la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme.

La prospérité relative du Canada ainsi que l'ouverture et la diversité qui y règnent en font un endroit rêvé pour les groupes qui recourent à des moyens illi­cites pour financer des activités terroristes leur permettant d'atteindre leurs visées politiques. Divers pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, ont adopté des lois interdisant des organisations terroristes connues et criminalisant toutes leurs activités de collecte de fonds, mais le Canada ne leur a pas emboîté le pas pour diverses raisons⁷.

Les efforts du gouvernement pour régler ce problème international de plus en plus grave ont consisté à accroître l'efficacité des échanges d'informations entre les organismes canadiens et à resserrer l'application des lois et règlements existants. Au centre de la nouvelle initiative gouvernementale figure la création, en 1996, du *Groupe de travail interministériel pour la lutte contre le soutien au terrorisme* (GTT). Pour enrayer le problème du financement du terrorisme, ce groupe déploie, outre les compétences du SCRS, celles de la GRC, de Citoyenneté et Immigration Canada et des ministères des Affaires étrangères, des Transports, de la Justice, des Finances et de la Défense nationale en matière de réglementation, d'enquête et de collecte d'informations.

Le financement du terrorisme

Rapport n° 122

Gestion des enquêtes

Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquête émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilitte le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou en découle.

croyait lié à ces agents. L'idée était de déterminer dans quelle mesure ceux-ci ou leurs relations exerçaient des activités clandestines ou illégales représentant une menace pour le Canada.

Même s'il est fait état du but de l'enquête dans l'autorisation en question, à savoir évaluer trois catégories de menaces—espionnage, activités influencées par l'étranger et violence à des fins politiques (alinéas 2a),

de l'information sur des communautés étrangères, de fomenter des désordres civils au Canada et d'acquiescer illégalement des armes et des technologies.

Chaque fois qu'il examine l'enquête du Service sur un conflit lié à la mère patrie d'une communauté d'origine étrangère, le Comité s'emploie tout particulièrement à mesurer l'impact de son enquête sur cette communauté. Si le SCRS cible des groupes canadiens ou interviewe des membres de communautés étrangères, nous efforçons de vérifier si sa démarche est légitime et en tous points conforme à la loi.

L'examen du Comité couvre la période de deux ans allant d'avril 1997 à mars 1999. Il englobe toute l'information recueillie au cours de l'enquête et conservée par la suite, les autorisations d'enquête demandées et les pouvoirs obtenus par la voie de mandats ainsi que l'usage fait par le Service des renseignements recueillis auprès de sources humaines, dont les membres interviewés au sein de la communauté.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Le Comité a établi que le SCRS avait des motifs valables de mener son enquête et d'employer les méthodes permises dans les autorisations d'enquête et dans les mandats judiciaires. Le niveau de l'enquête était proportionnel à la gravité de la menace et, à une exception près, le Service n'a recueilli que les renseignements strictement nécessaires à son enquête.

Trois points ont retenu l'attention du Comité :

- une autorisation d'enquête trop générale,
- des entrevues avec des dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt,
- la conservation de renseignements non nécessaires.

Autorisation d'enquête trop générale

Le Service a obtenu deux autorisations d'enquête dont la seconde, qui comportait le plus haut degré d'intrusion, a suscité des inquiétudes. Il a ainsi entrepris de scruter les activités de services de renseignement étrangers, ce qui aurait pu l'amener à cibler des diplomates étrangers et un résident du Canada qu'on

éventail de sanctions—allant jusqu'au licenciement—avaient été imposées aux employés pris en défaut dans les cas comportant des éléments semblables.

l'une des plus célèbres.

survenues au Canada (« documents perdus ») ou à l'étranger—l'affaire Aldrich Ames, de la CIA, étant

L'étude des manquements antérieurs à la sécurité a suscité deux observations au Comité. Tout d'abord, les changements apportés aux politiques et pratiques du SCRS en matière de sécurité interne ont souvent été provoqués par des incidents, au lieu d'être le fruit d'une analyse et d'un examen réfléchis des procédures. Le Service s'en est tenu essentiellement à une attitude de réaction en matière de sécurité interne, en dépit de sa propre politique et de celles des organismes centraux qui prescrivent des examens périodiques.

En second lieu, plusieurs des affaires documentées dans les dossiers du Service ont amené le Comité à envisager d'adopter de nouvelles procédures d'examen afin que ses membres puissent comprendre ces événements le mieux possible quand ils se produisent.

La conduite de l'enquête par le Service

Le Service a mené avec compétence et professionnalisme sa propre enquête sur l'affaire des « documents perdus », ce qui lui a finalement permis de comprendre comment ses documents classifiés avaient été égarés. Le personnel de la Direction de la sécurité interne a su bien diriger et coordonner l'examen des nombreuses questions soulevées par l'incident. L'Administration centrale du SCRS a donné des directives claires au bureau régional de Toronto, qui a pour sa part réussi à obtenir la coopération fort précieuse des services de police locaux—ce qui était crucial pour déterminer le sort probable des documents. Enfin, les politiques et lignes de conduite applicables à la compilation et à l'évaluation des conséquences par les divers organes opérationnels se sont avérées efficaces.

CONCLUSION

Comme nous l'avons déjà vu, le cadre stratégique du Service en matière de sécurité interne existe depuis un certain nombre d'années et a généralement été modifié par suite d'infractions à la sécurité du renseignement

Même s'il ne peut être attribué à des politiques déficientes en matière de sécurité interne, cet incident de fraîche date a permis de constater le manque de rigueur du Service dans certaines procédures de mise en œuvre de ces politiques. Nous savons que le SCRS procède périodiquement à des examens internes de ses procédures de sécurité. Néanmoins, les manquements à la sécurité survenus ces dernières années et touchant des documents du Service (dont traitent ces pages) donnent à penser que ces examens n'ont pas été aussi efficaces que le Service et le Comité l'auraient souhaité. Le CSARS continuera à suivre de près ce volet des opérations du SCRS.

Les menaces découlant d'un conflit étranger
Rapport n° 124

CONTEXTE DE L'EXAMEN

Cette étude gravite autour d'une enquête du SCRS sur les menaces pouvant découler d'un conflit étranger. Le Canada peut subir les contre-coups de guerres et de querelles intestines qui font rage dans d'autres pays pour diverses raisons : l'ouverture de sa société et la relative perméabilité de ses frontières, sa politique internationale engagée et ses solides alliances de défense ainsi que la présence en sol canadien de diverses communautés « étrangères ». Les conflits liés à la mère patrie amènent naturellement certains belligérants à tenter un jour ou l'autre de gagner l'appui (moral, politique et financier) de compatriotes habitant au Canada.

Dans le cas qui nous occupe, la menace apparente découlait principalement des activités de services de renseignement étrangers à l'œuvre au Canada : présumées tentatives en vue de recueillir des fonds et

Politiques, procédures et facteur humain

Pour le Comité, il est manifeste que ses investigations sur l'incident et celles du Bureau de l'Inspecteur général ainsi que le vif intérêt des médias et l'enquête du Service même ont attiré une attention sans précédent sur les mécanismes de sécurité interne du SCRS. Il en a découlé divers changements. Le Service est néanmoins d'avis—et nous en convenons avec lui—qu'aucune règle ni politique, si élaborées soient-elles, ne peuvent

Aucune règle ni politique ne peuvent écarter le risque que de tels incidents se produisent. Le discernement dans la conduite du renseignement dépend de gens consciencieux ainsi que de règles strictes.

écarter le risque que de tels incidents se produisent. Le discernement dans la conduite du renseignement dépend, en définitive, de gens consciencieux ainsi que de règles strictes.

L'AFFAIRE DES « DOCUMENTS PERDUS »

EN CONTEXTE

Affaires antérieures de sécurité interne

L'examen effectué par le Comité l'a amené à s'enquêter auprès du SCRS de précédentes enquêtes sur la sécurité interne et de leurs résultats. Dans notre analyse, nous avons tenu compte des profonds changements survenus depuis quinze ans dans le contexte de la sécurité nationale et internationale et des ajustements que le SCRS a dû faire à ses politiques et à ses pratiques, notamment dans les rapports d'infractions à la sécurité. Nous n'avons trouvé aucun cas identique à cette dernière affaire, mais nous avons noté qu'un vaste

Notre propre examen des documents nous a amenés à conclure dans le même sens que le SCRS : ils risquaient de susciter, sans motif valable, des menaces pour la sécurité du pays.

Une gestion de documents inquiétante

Au cours de son enquête, la Sécurité interne a eu beaucoup de mal à déterminer le contenu précis d'un document et a donc dû établir au jugé ce que l'employé avait en main au moment du vol. Cette difficulté apparente a amené le Comité à conclure à un problème possible dans les procédures générales de contrôle interne des documents au SCRS. Pour expliquer cette lacune, le Service a affirmé qu'au moment où l'employé avait emporté le document hors de ses locaux, celui-ci n'avait pas encore été versé dans son système de dossiers.

À la suite de cet incident, il s'est posé un deuxième problème de gestion de documents qui n'y était toutefois pas lié directement. Le Comité a eu vent d'une affaire de possession de documents sans autorisation. Ayant demandé à deux directions opérationnelles de lui expliquer leurs procédures de contrôle respectives, le SCRS a conclu que l'affaire était un cas isolé et n'obligeait pas à modifier les procédures.

Pour empêcher la répétition de l'un ou l'autre de ces problèmes, le Service a de nouveau souligné à son personnel l'importance de suivre de bonnes procédures de contrôle des documents et d'autorisation.

Autres questions soulevées par l'affaire des « documents perdus »

Comme on l'a vu plus haut, plusieurs autres employés ont été mêlés à l'incident, quoique indirectement. Même si l'enquête interne du Service a montré que la plupart des allégations médiatiques de dérogation aux procédures n'étaient pas fondées, l'incident révèle, selon le CSAARS, que le contrôle exercé par le SCRS sur les documents emportés par les agents hors de ses locaux n'était pas assez rigoureux. Depuis, le Service a pris les mesures nécessaires pour corriger ces points faibles.

lesquels les analystes de Sideshow se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

En conclusion, voici ce que le Comité estime vital à recevoir du projet Sideshow : le SCRS est chargé d'évaluer avec rigueur et professionnalisme les menaces pour le Canada et pour sa population et de donner au gouvernement des conseils objectifs fondés sur ces évaluations. Le CSARS est pleinement d'accord avec les initiatives visant à réunir les compétences respectives du Service et de la GRC pour les projets qui s'y prêtent. Par ailleurs, il appartient aussi au SCRS de veiller à ce que ces conseils soient les meilleurs possible. En remettant sur le métier la première ébauche du rapport Sideshow, qui ne respectait pas cette norme, on a obtenu un produit final nettement amélioré.

Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité

Rapport n° 126

TOILE DE FOND DE L'INCIDENT

Le 10 octobre 1999, le véhicule d'un employé de l'Administration centrale du SCRS est vandalisé dans la région du Grand Toronto. Il contient un certain nombre de documents du Service, dont plusieurs sont classifiés et figurent parmi les articles dérobés. La police est avertie lorsque l'effraction est découverte et l'employé signale par la suite le vol à un superviseur, au SCRS.

L'enquête policière révélera que les auteurs du vol, du menu fretin en manque de drogue, ont vraisemblablement jeté les documents classifiés, sans en avoir pris connaissance, dans une benne à déchets dont le contenu sera par la suite déversé dans une déchARGE. Les documents ne pourront être retrouvés.

À la suite de l'enquête menée par la Direction de la sécurité interne du Service—pratique normale en

pareil cas—le SCRS licencie l'employé et prend des mesures administratives moins sévères contre d'autres de ses agents qui sont indirectement mêlés à l'incident. Il modifie en outre certaines de ses procédures de contrôle des documents et étioffe son programme interne de « sensibilisation à la sécurité ».

L'examen du Comité a porté sur les divers éléments de l'incident : les circonstances qui ont déclenché l'enquête de la Sécurité interne, la manière dont elle a été menée et ses résultats ainsi que tous les facteurs susceptibles d'aider à évaluer si l'incident est attribuable à des problèmes systémiques de sécurité au sein du Service.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Y a-t-il eu des signes avant-coureurs de ce comportement répréhensible de l'employé?

Notre examen des dossiers de sécurité du Service n'a révélé aucune infraction antérieure à la sécurité, par l'employé, si ce n'est des manquements mineurs. Nous n'avons rien trouvé qui laisse présager un tel comportement de sa part, ni le grave manquement à la sécurité qui s'est produit.

Conséquences possibles pour le Service et la sécurité du Canada

Pour évaluer les conséquences de la découverte et de la publication éventuelles des documents classifiés sur la sécurité nationale, le Comité en a examiné des copies. D'après l'évaluation du Service même, le préjudice aurait pu être grave, même si certaines informations contenues dans les rapports remontaient à quelque temps et étaient déjà publiques. Ces informations auraient en effet révélé l'existence de certaines enquêtes du SCRS et, pis encore à son avis, la nature de ses contraintes opérationnelles. Dans son évaluation, le Service a noté deux facteurs importants de nature à limiter les dégâts possibles : aucune source n'avait été identifiée et aucune opération, compromise.

mesures prises par le Service pour rehausser la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sideshow sont appropriées.

Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sideshow, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement

Les procédures du Service en matière de contrôle des documents manquent de rigueur et les correctifs qu'il a apportés n'ont pas été aussi efficaces que lui-même et le comité l'auraient souhaité.

n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sideshow aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles.

Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sideshow. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sideshow. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur

les règles et les autres ont été égarés, mais il nous est impossible de savoir lesquels avec certitude.

Le Comité trouve déconcertante l'impossibilité manifeste de retracer des documents. Le contrôle méticuleux de ceux-ci et la bonne gestion de l'information sont des traits essentiels du renseignement de sécurité. Comme il l'affirme dans l'étude de l'affaire des « documents perdus » (voir page 12), le CSARS estime que les procédures du Service en matière de contrôle des documents manquent de rigueur et que les correctifs que le SCRS a apportés à ses pratiques à ce sujet n'ont pas été aussi efficaces qu'ils l'auraient tous deux souhaité.

En dépit de ses inquiétudes au sujet du traitement que le Service a réservé à certains documents du dossier Sideshow, le Comité ne croit pas que cette confusion ait eu des conséquences graves sur les événements entourant le projet.

Quoi qu'il en soit, le Comité n'a trouvé aucun indice attestant qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts conservés dans les dossiers du Service, sur lesquels les analystes de Sideshow se seraient fondés pour rédiger leur premier rapport.

PRINCIPAUX POINTS ET CONCLUSIONS

Au sujet de la présumée ingérence politique qui aurait eu cours au fil du projet Sideshow, le Comité n'a rien trouvé de probant. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sideshow n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on en eut jugé le rapport insatisfaisant.

Quant à la première ébauche du rapport Sideshow, le Comité l'a trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les

et qu'il y avait manifestement divergence de vues sur ce qu'est une bonne analyse stratégique. Enfin, la GRC a exprimé l'avis que la direction du Service semblait vouloir ne tenir aucun compte des résultats d'une révision conjointe, complète et impartiale.

Comme on l'a vu plus haut, le Comité estime que le projet Sideshow n'a pas porté de préjudice irréparable aux relations générales entre le SCRS et la GRC.

La mise en veilleuse de la première ébauche du rapport a-t-elle compromis la sécurité nationale du Canada?

Selon des articles parus sur Sideshow dans les journaux à la fin de 1999, le rejet de la première ébauche du rapport et sa révision ultérieure ont empêché le gouvernement de percevoir certaines menaces nouvelles, comme l'abus du système d'immigration. Le Comité n'a trouvé de preuve d'aucune sorte qu'il en ait été ainsi.

Même si la présentation du rapport final sur le projet Sideshow a effectivement marqué la fin de l'entreprise conjointe, le SCRS et la GRC ont tous deux continué, chacun de son côté, à explorer et à analyser les menaces éventuelles pour le Canada.

Y a-t-il eu pour le Canada une menace grave à laquelle on n'a pas prêté attention?

La *Loi sur le SCRS* définit les menaces que le Service est chargé d'examiner en ce qui a trait à la sécurité nationale. Par rapport à ces définitions, l'étude du Comité n'a révélé aucune preuve tangible de l'existence d'une menace grave et immédiate, ni aucun indice de menaces auxquelles on n'aurait pas prêté attention par négligence ou à dessein.

Le SCRS a-t-il détruit des documents à tort?

Au début de son examen, le Comité a appris que le SCRS avait détruit presque tous les documents³ qui

avaient servi à la première ébauche du rapport Sideshow (ceux concernant le rapport final avaient été conservés et étaient visés par son examen)⁴. Le CSARS devait donc déterminer si l'élimination des documents était légitime et conforme à la politique et à la loi.

Aux questions du Comité, le Service a répondu que la destruction des documents de travail était pratique courante pour tous les rapports d'analyse préparés par l'EAP (chargée du projet conjoint au SCRS) et était en tous points conforme à la politique gouvernementale. Essentiellement, l'explication du Service est que les documents détruits entraient dans la catégorie des « documents temporaires ou éphémères », c.-à-d. servant à préparer une analyse en collaboration, et qu'à ce titre ils n'étaient pas conservés plus longtemps que nécessaire, conformément à la politique des Archives nationales du Canada.

Par la suite, le Comité a toutefois établi que certains documents que le SCRS n'avait pu fournir n'étaient pas éphémères, notamment la correspondance entre les deux organismes au sujet des ébauches ainsi que l'entente signée par la GRC et le Service et énonçant les paramètres du projet conjoint initial⁵.

Ayant appris ces détails du Comité, l'Archiviste national lui a écrit que le Service avait déjà répondu de façon satisfaisante à ses propres questions. Quand nous avons attiré l'attention du SCRS sur l'affaire, il a pour sa part affirmé que les documents égarés n'avaient pas été détruits comme les autres, mais qu'ils avaient plutôt été « mal classés », d'où le fait qu'ils étaient introuvables.

N'ayant pu trouver au Service aucun document, ou

presque, sur la première ébauche du rapport Sideshow, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur la légitimité de la destruction des premiers documents. Certains ont été éliminés dans

Au sujet de la présumée ingérence politique

qui aurait eu cours au fil du projet Sidewinder, le Comité n'a rien trouvé de probant.

profondes divergences de vues et de perspectives à cet égard, mais il n'a trouvé aucune preuve que ces désaccords aient révélé un problème plus répandu. Néanmoins, il a cherché les sources de friction et tenté de savoir ce que chaque organisme pensait des problèmes les plus graves.

Les difficultés ont commencé à l'achèvement de la première ébauche du rapport Sidewinder par l'équipe conjointe d'analyse. En deux mots, la direction de la GRC croyait que l'ébauche était bonne et contribuait dans une certaine mesure à prouver la thèse initiale,

alors que pour les cadres du SCRS, les conclusions du rapport reposaient sur des insinuations et n'étaient pas corroborées par les faits. Le Service a insisté pour que l'ébauche soit reprise de A à Z.

Les cadres du SCRS ont dit au Comité que les difficultés tenaient, entre autres, au fait que l'équipe d'analystes supportait mal les critiques, que le rapport contenait des recommandations générales de mesures à prendre tandis que les rapports de l'EAP s'en tenaient normalement à l'analyse et que, pour certains membres de la GRC, ces recommandations visaient à obtenir davantage de ressources.

Les dirigeants chargés du projet à la GRC voyaient les choses tout autrement. Au cours d'entrevues avec le Comité et dans les lettres qu'ils lui ont adressées, ils se sont dits frustrés de l'attitude du Service face au mécanisme d'approbation dont les deux organismes avaient convenu au début du projet pour le rapport conjoint. Ils ont affirmé que leurs propres rapports d'analyse contenaient souvent des recommandations

Le Service avait-il raison de mettre en veilleuse la première ébauche du rapport?

À l'étude de la première ébauche du rapport, le Comité l'a trouvée très boiteuse et peu convaincante à presque tous les égards. Des pans entiers manquaient de suite logique au point d'être incohérents et le document donne abondamment dans l'alarmisme et dans la théorie de la conspiration. D'innombrables et grossières erreurs de syntaxe, de grammaire et d'orthographe témoignent du manque de rigueur général du document.

Pour le Comité, il est évident que le noeud du problème est l'absence de définitions claires, essentielles à la démarche proposée : pour examiner l'ampleur d'activités illégales et menaçantes par rapport à d'autres, tout à fait licites et anodines, il est capital de pouvoir différencier les deux. La première ébauche ne fait aucune distinction semblable; c'est plutôt un ensemble désordonné de « faits » décousus, reliés par des insinuations et des affirmations sans fondement.

Le Comité estime que le Service avait bien évalué la première ébauche et avait pris des mesures appropriées pour relever la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder. À son avis, ces deux actions étaient compatibles avec la responsabilité du SCRS : évaluer avec rigueur et professionnalisme les menaces pour le Canada et pour ses habitants et donner au gouvernement des conseils objectifs fondés sur ces évaluations. La première ébauche du rapport Sidewinder, dans sa version de mai 1997, ne respectait pas ces normes.

L'affaire Sidewinder a-t-elle refroidi les rapports de coopération entre le SCRS et la GRC?

Il est vital pour la sécurité des Canadiens que les rapports du SCRS avec la GRC demeurent fructueux. Par ailleurs, la surveillance de la qualité des ententes de collaboration entre les deux organismes est une préoccupation constante du Comité². En examinant le projet Sidewinder, le CSARS a relevé entre eux de

Il s'inscrit en faux contre la conclusion et contre la partie traitant des perspectives et demande qu'elles soient réécrites. D'après la correspondance, il est évident que cette ébauche a pris une orientation nettement différente de la première qui porte à controverse.

En septembre 1998, un analyste du SCRS affecté à Sidewinder écrit à son homologue de la Sous-direction des analyses criminelles de la GRC, lui demandant un complètement d'information. Dans sa réponse au SCRS (directeur général, EAP), l'officier responsable écrit que la GRC ne donnera aucun renseignement supplémentaire : « À notre avis, nous avons fourni suffisamment d'information documentaire pour appuyer les documents présentés par la GRC ».

En décembre 1998, la sous-directrice générale de l'EAP écrit à l'officier responsable de la GRC, signalant les insinuations contenues dans l'ébauche du rapport et en demandant la suppression : « Nous n'avons aucun élément factuel probant pour étayer nos soupçons et le Service craint les contestations évidentes que les lecteurs pourraient faire ». Elle ajoute qu'à son avis les deux organismes doivent être d'accord sur l'ajout de points au document conjoint et que « nous [le SCRS] ne pouvons malheureusement pas l'être dans ce cas-ci ».

RAPPORT FINAL SUR LE PROJET SIDEWINDER

La version finale du rapport Sidewinder, dont les deux organismes approuvent la distribution, est terminée en janvier 1999. Le SCRS nous a informés que la GRC avait accepté officiellement le rapport révisé et une copie de la version finale porte la mention « bon rapport », de la main du surintendant principal responsable. Répondant aux questions du Comité, ce porte-parole a cependant écrit que la GRC « n'est pas pleinement satisfait du rapport final » car, contrairement à la première ébauche, il « ne soulève pas les questions stratégiques et élude certaines pistes de recherche plus intéressantes ».

corroborant la chose.

Le Comité a lu les deux versions du rapport Sidewinder qui comportent des différences notables : la qualité et la profondeur d'analyse sont nettement supérieures dans la version finale. De toute évidence, beaucoup de choses se sont passées entre l'achèvement de la première ébauche et la distribution du rapport final, plusieurs mois plus tard.

Voici donc les questions essentielles que s'est posées le Comité : les mesures prises par le Service durant cette période étaient-elles appropriées et conformes aux politiques, aux instructions du Ministère et à la loi? Le Canada ont-ils été bien servis par les conseils que leur a fournis l'organisme chargé d'évaluer les menaces pesant sur le pays et sur ses habitants?

CONSTATIONS DU COMITÉ

Y a-t-il eu ingérence politique?

Selon un article paru dans un journal au début du débat public sur le projet Sidewinder, celui-ci avait été abandonné à mi-parcours parce que le SCRS craignait une résistance politique. Pour le Comité, il saute aux yeux que la première affirmation, l'abandon du projet, est simplement erronée : les travaux ont été suspendus temporairement en juin 1997 et repris au début de 1998.

Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents ou dossiers que nous avons examinés ou reçus ne témoigne de l'existence réelle ou possible d'une telle ingérence. Aucun des employés du SCRS et de la GRC que nous avons interviewés n'était au courant d'une ingérence politique ou de l'immixtion d'autres organismes dans l'enquête sur Sidewinder ou dans d'autres investigations connexes. Aucune des autres parties qui ont offert de contribuer à notre examen n'avait eu vent de l'existence d'une ingérence ni fourni de renseignement quelconque

La première ébauche, terminée en mai 1997, contient deux conclusions clés : des menaces éventuelles justifient l'affectation de ressources publiques supplémentaires et les autorités (de la GRC et du SCRS) doivent prendre les mesures nécessaires pour alerter les cadres opérationnels de la GRC et du SCRS à la nécessité de pousser plus loin l'enquête.

Selon la GRC, un « comité mixte » des deux organismes devra étudier le document le 9 juin 1997. Le Service effectuera toutefois au préalable son propre examen interne, mettant ensuite le rapport en veilleuse parce que, d'après le directeur général de l'EAP, les conclusions « reposent sur des insinuations et ne sont pas corroborées par les faits ». La GRC s'opposera à voir écarté la procédure du comité mixte et incitera les analystes et auteurs de la première ébauche à préparer un cahier exposant des faits capables d'appuyer les affirmations énoncées dans le rapport. Les travaux relatifs au projet Sidewinder sont suspendus pendant que le Service et la GRC poursuivent leurs discussions sur l'avenir du projet.

REPRISE DE SIDEWINDER ET APPARITION DE DIVERGENCES

En janvier 1998, le SCRS et la GRC conviennent de reprendre le projet Sidewinder et la rédaction de ce qui doit devenir le rapport final. Le seul changement à l'effectif de l'équipe est le remplacement de l'analyste principal du Service, attribué par le SCRS à la réorganisation interne de l'EAP. Son successeur devient le principal auteur du rapport final qui sera terminé un an plus tard.

Après la reprise des travaux, l'équipe chargée de Sidewinder amorce la rédaction de nouvelles ébauches du rapport destinées à être soumises aux cadres du Service et de la GRC. Des désaccords surgissent rapidement entre les deux organismes. En mai 1998, le surintendant principal de la GRC, chargé du projet pour cette dernière, signale par écrit à son pendant au Service (le directeur général, EAP) un certain nombre d'erreurs factuelles qu'il a relevées dans l'ébauche révisée.

préparera aussi, « au besoin », un exposé multimédia sur les menaces que le projet aura permis de mettre au jour à l'égard du Canada.

D'après le plan, les clients principaux, ou du moins les premiers, sont la haute direction de la GRC et celle du SCRS, la gestion du projet étant confiée à la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP), au Service. Généralement, les rapports de l'EAP vont à un lectorat plus vaste du secteur public et, s'il y a lieu, aux services de renseignement alliés. On peut donc supposer qu'au SCRS, à tout le moins, les rapports de recherche sur Sidewinder devront atteindre un lectorat plus étendu.

Les membres de l'équipe Sidewinder commencent par arrêter un « plan de collecte » : quelles données recueillir et comment procéder. Selon ce plan, les renseignements qui revêtent un intérêt seront déterminés par recoupements de données entre les bases de la GRC et du SCRS. Les analystes de l'équipe puiseront aux dossiers existants des deux organismes, faisant aussi appel à deux autres ministères pour compléter cette base d'information. Des vérifications de dossiers seront effectuées dans les bases de données ministérielles et, en outre, les organismes nationaux d'application de la loi compétents en ce domaine seront consultés.

LA MALHEUREUSE PREMIÈRE ÉBAUCHE

D'après le plan, l'analyse effectuée pour le projet doit se terminer à la mi-novembre 1996. Les dossiers mis à notre disposition semblent toutefois confirmer ce que le Service dira au Comité : indépendamment du plan, « il ne s'est pas fait grand-chose, outre la rédaction d'une première ébauche qui s'est avérée inacceptable ». Et même ce travail subira un retard de quelque six mois. La GRC dira au Comité que le roulement fréquent des analystes du SCRS affectés au projet a contribué au retard. Selon le Service, ces changements de personnel sont attribuables à divers facteurs, tous étrangers à Sidewinder même : réorganisation interne, mutations et départs à retraite.

Principaux points

- Le Comité n'a trouvé aucune preuve de la prétendue ingérence politique. Aucun des documents et dossiers examinés, aucune des entrevues menées et des observations recueillies ne permet de croire en une telle ingérence, réelle ou présumée. Le projet Sidewinder n'a pas été abandonné : il a été retardé après qu'on eut jugé le rapport insatisfaisant.

- Quant à la première ébauche du rapport Sidewinder, nous l'avons trouvée très boiteuse à presque tous les égards. Elle dérogeait aux normes de rigueur professionnelle et analytique les plus élémentaires. Les mesures prises par le Service pour relever la qualité de ses futurs travaux de collaboration avec la GRC au projet Sidewinder étaient appropriées.

- Le Comité n'a trouvé aucun indice de menace grave et immédiate, comme celle évoquée dans la première ébauche du rapport Sidewinder, ni de menace dont on n'aurait pas tenu compte par négligence ou à dessin, ni de menaces graves dont le gouvernement n'aurait pas été averti comme il le fallait, le cas échéant. Le SCRS et la GRC continuent tous deux d'enquêter séparément sur les menaces semblables.

- Le Comité n'a trouvé aucun signe que les désaccords survenus entre le SCRS et la GRC au cours du projet Sidewinder aient suscité des difficultés sur d'autres plans de leurs relations mutuelles ou soient symptomatiques de telles difficultés.

- Le Service a détruit des documents qu'il jugeait « éphémères » concernant la première ébauche du rapport Sidewinder. Il ne peut en retrouver d'autres que le Comité estime nettement non éphémères et il affirme qu'ils n'ont pas été détruits mais qu'ils sont « mal classés ». D'après le CSARS, cette confusion n'aurait toutefois pas eu de conséquences graves sur les événements entourant le projet Sidewinder. Il n'y a en outre aucun indice qu'on ait détruit ou modifié de quelque manière des renseignements bruts qui étaient conservés dans les dossiers du Service et sur lesquels les analystes de Sidewinder se sont fondés, entre autres, pour rédiger leur premier rapport.

GENÈSE DE SIDEWINDER

Pour Sidewinder, deuxième projet seulement à avoir été entrepris conjointement par le SCRS et la GRC en analyse du renseignement, les parties conviennent d'un plan en mars 1996. Ce projet mise sur des informations publiques de sources ouvertes et sur des renseignements déjà versés dans les dossiers du SCRS et de la GRC ainsi que d'organismes coopérateurs. Il doit servir à évaluer la menace que certains intérêts étrangers représentent pour la sécurité du Canada.

Quatre analystes, soit deux de chaque organisme, sont affectés au projet qui s'échelonne sur plusieurs mois. Au fil de sa réalisation, ils rédigeront des « bulletins de renseignement » provisoires exposant au gouvernement et aux services de renseignement alliés les liens nationaux et internationaux et les tendances que le processus d'analyse permettra de déceler sur le plan du renseignement. Le rapport final renfermera des diagrammes de ces liens, des graphiques et des profils de personnalité. L'équipe chargée de Sidewinder

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1999-2000

Le projet Sidewinder

Rapport n° 125

CONTEXTE DE L'EXAMEN DU COMITÉ

En septembre et octobre 1999, une série d'articles sur un projet commun à la GRC et au SCRS, portant le nom de code « Sidewinder », paraissent dans les journaux. Selon ces articles, une équipe « d'analystes et d'enquêteurs des milieux civil et policier », provenant à la fois du SCRS et de la GRC, est affectée à ce « projet gouvernemental très secret » ébauché en 1995. Le point commun des articles est que Sidewinder aurait été l'objet d'une ingérence politique abusive qui aurait porté préjudice à l'intérêt national¹.

Voici les principales affirmations faites dans les journaux :

- Le but du projet Sidewinder était de recueillir, aux fins d'analyse, des renseignements sur les efforts du gouvernement chinois et de bandes de criminels asiatiques pour influencer les milieux canadiens des affaires et de la politique;

- Le projet a été abandonné avant terme parce que le Service craignait une résistance politique;

- Le SCRS a détruit à tort toutes les copies du rapport final sur le projet Sidewinder, de même que les ébauches, la correspondance et les autres documents connexes;

- L'interruption du projet conjoint en 1997 était prématurée et a par la suite entravé la capacité du gouvernement de faire face à de nouvelles menaces qui pesaient sur le pays;

- la suspension du projet et la dissolution de l'équipe ont découlé de la demande de ressources supplémentaires présentée par l'équipe chargée du projet Sidewinder et de sa recommandation, à la direction du SCRS et de la GRC, d'instituer une enquête officielle sur les activités présumées;

- la mauvaise gestion du projet Sidewinder a nuí sensiblement aux relations générales entre le SCRS et la GRC.

PORTÉE ET MÉTHODE DE L'EXAMEN

Voici ce qu'englobe l'examen du projet Sidewinder par le Comité : tous les documents existants que le SCRS avait créés ou amassés depuis le début du projet, les entrevues avec les agents du Service et de la GRC qui avaient pris part à la rédaction des rapports sur ce projet, la correspondance et les entrevues avec les tiers qui avaient offert des informations ou des documents au CSARS et tous les documents pertinents versés dans les dossiers du Service.

Le Comité ayant pour mandat d'examiner les activités du SCRS, c'est forcément là qu'il a fait porter ses efforts. Néanmoins, il n'a pas eu accès à tous les dossiers de la GRC sur le projet Sidewinder, mais uniquement à ceux touchant l'administration du projet et la rédaction des rapports. Le CSARS a en outre pu interviewer des représentants de la GRC.

La grande majorité des documents que nous avons étudiés sur Sidewinder provenaient des dossiers de la GRC, et non du Service. Après l'achèvement de la première ébauche du rapport en 1997, le SCRS avait éliminé la majeure partie de ses documents sur ce projet. Aux questions du Comité à ce sujet, le Service a répondu que cette mesure était légitime et pleinement conforme à ses pratiques de longue date en matière d'élimination de dossiers. Cette question est traitée en détail ci-après.

Examen des activités de renseignement du SCRS

Section 1

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

Le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces pour leur sécurité.

- La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.

- La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

- La section 3 englobe sous une même rubrique—Régime de responsabilisation du SCRS—les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité—scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période—et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

Certains préféreraient que le Comité adopte une approche minimaliste dans ses rapports. Ils prétendent en effet qu'il doit assurer au Parlement que le Service respecte la loi et qu'il doit s'en tenir là. Cependant, des débuts, en 1984, jusqu'à nos jours, les membres du CSARS ont toujours estimé qu'il valait mieux faire d'avantage. Même si ses propres rapports au Parlement et à la population du Canada sont encore entachés à l'occasion de passages ténébreux, ce que requiert la sécurité, le Comité a toujours favorisé l'information du public la plus complète possible. En d'innombrables occasions, il a su déterminer avec justesse si la révélation d'un détail particulier compromettrait la sécurité nationale ou dérangeait simplement le Service.

Le principal motif qui pousse le Comité à adopter cette attitude énergique dans ses rapports est qu'il est conscient de détenir des pouvoirs uniques. Comme l'exigent la loi et la simple prudence à l'égard des dossiers délicats en matière de sécurité, l'immense majorité des citoyens doit avoir confiance que nous veillons à ce que le SCRS s'acquitte de ses fonctions de manière responsable. Comme nous l'avons affirmé en d'autres occasions, voilà une confiance que nous devons gagner et sans cesse entretenir.

Le présent rapport vise à remplir notre obligation légale à l'endroit du Parlement et nous aspirons vivement à discuter de cette question et d'autres avec les parlementaires. Ce rapport témoigne aussi des efforts constants que déploie le Comité pour informer le public sur les dossiers de renseignement de sécurité et il est l'aboutissement d'une année de travail à revoir les divers aspects des activités du Service. Chaque étude que nous avons menée, chaque question que nous avons posée, chaque plainte que nous avons étudiée se reflètent dans ces pages.

Le Comité espère qu'en donnant au SCRS le crédit qui lui revient et en signalant les failles—et les mesures correctives—observées, il pourra contribuer à substituer les faits à la spéculation et la confiance aux soupçons.

un laborieux rapport à quel point l'organisme qui a précédé le SCRS, le Service de sécurité de la GRC, échappait essentiellement à toute autorité.

Un troisième motif de préoccupation découle des changements socio-économiques profonds que nous ont valu la technologie et la mondialisation. Le monde qui est celui des Canadiens est plus que jamais témoin des vives rivalités que suscitent diverses loyautés—nationales, ethniques, religieuses et politiques—et, même si leur pays est ouvert comme il se doit à des gens de toutes catégories, les Canadiens sont également conscients que les conflits entre ces loyautés peuvent parfois s'exprimer par la violence.

Dans l'esprit des membres du Comité, il ne fait aucun doute que le Canada a besoin du Service et de ce qu'il fait. Mais la seule existence du SCRS enferme la démocratie canadienne dans un dilemme : en démocratie, les activités de l'État doivent être aussi transparentes que possible et ses institutions doivent rendre compte. D'autre part, l'essence de la démocratie est de concilier les intérêts divergents de manière à sauvegarder le mieux possible l'intérêt de l'ensemble des citoyens—lui-même pas toujours facile à définir. Pour protéger cette démocratie et ses membres contre les menaces graves, il faut parfois recourir à des méthodes intrusives et faire au grand public certaines informations à ce sujet. L'absence de données précises qui en résulte crée un vide que la spéculation, les soupçons et la théorie de la conspiration ne tardent pas à combler.

Un équilibre problématique

Même si sa loi constitutive lui confère le mandat de « surveiller » les activités du SCRS et de faire rapport au Parlement, le Comité estime qu'il lui appartient aussi d'aider à résoudre les difficultés et dilemmes que pose l'impératif de soustraire le travail du renseignement de sécurité aux regards du public. Dans toutes ses activités, le CSARS cherche à faire l'équilibre entre la nécessité de protéger les droits individuels et l'obligation, faite à l'État, d'écarter les menaces qui pèsent sur le Canada et sur ses habitants.

Rapports dans l'intérêt public

Une autre fonction importante que le Parlement a confiée au CSARS est celle de présenter des rapports publics. Sur ce plan, la loi va moins dans le détail : le Comité doit présenter chaque année au Parlement (et donc à la population du Canada) un rapport sur ses activités. Elle ne précise toutefois pas la nature des comptes à rendre ni jusqu'à quel point ils doivent être détaillés.

L'un des moyens dont dispose le Comité pour faire face à ces problèmes épineux, parfois insolubles, est le pouvoir de mener des enquêtes professionnelles et indépendantes. En effet, la loi lui donne explicitement accès « aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions [de surveillance] et qui relèvent du Service ». En un mot, le Comité se penche sur tout ce que fait le SCRS : il pose des questions, et encore des questions; il furete et fouille, il lit et creuse. Il est donc concevable que son action agace souvent le Service et que, dans bien des cas, ses conclusions le contrarient. Mais voilà bien la tâche du CSARS et aucun autre organisme au Canada n'a les outils requis pour l'accomplir.

C'est dans le contexte de notre mandat particulier que nous commentons l'an dernier un projet de loi révisé (C-31) sur l'immigration, alors devant le Parlement. Entre autres, un certain processus d'appel, dont peuvent se pourvoir les immigrants éventuels que visent des renseignements défavorables recueillis par le Service, passerait, par ce projet de loi, du CSARS à la Cour fédérale. Dans un rapport sur cette mesure présenté au solliciteur général (en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*), le Comité attire l'attention sur son expertise unique à titre de tribunal compétent pour entendre les appels relatifs aux affaires de renseignement de sécurité et de filtrage de sécurité—compétence que le Parlement destinait au CSARS et à lui seul. À notre avis, une telle mesure supprimerait d'importantes garanties face aux activités du SCRS, ce qui pourrait avoir de graves conséquences sur la sécurité nationale ou sur les droits individuels, ou sur ces deux plans à la fois.

Déclaration du Comité

Des milieux particulièrement intéressés par les questions de renseignement de sécurité—journalistes, universitaires, parlementaires, avocats ou professionnels du renseignement—nous parviennent divers sons de cloche sur ce que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) devrait faire et sur la manière dont il devrait procéder. Cet état de choses est attribuable à l'effort spécial que nous faisons pour solliciter ces opinions et susciter des occasions de les entendre et au fait que l'intérêt des médias pour ces questions a rarement été plus aiguisé que depuis un an.

Comme on peut s'y attendre, ces opinions sont variées et souvent contradictoires : « Vous êtes trop lents », « Vos études ne sont pas aussi approfondies qu'il le faudrait », « Vous n'êtes pas assez durs avec le SCRS » ou « Votre processus d'examen entrave le travail vital de dépistage des menaces contre la nation ». Une constante se dégage nettement de ces jugements opposés sur notre travail et sur ses rapports avec la tâche du Service : on ne cesse de nous demander si le système régissant l'appareil national du renseignement de sécurité protège bien les droits individuels.

Le Comité a été vivement sensibilisé à ces inquiétudes l'an dernier par suite de l'examen de trois plaintes relatives au filtrage de demandes d'immigration, sur lesquelles il a rendu des décisions. En dépit de nos constatations montrant les erreurs évidentes du Service dans ses procédures d'enquête et dans les

opinions fournies aux autorités de l'immigration, trois personnes attendent toujours que leur statut d'immigrant soit déterminé.

Comme le mandat du Comité nous habilite strictement à conseiller le gouvernement, nous ne pouvons ni donner de directives ni modifier les politiques. Par conséquent, si les autorités gouvernementales compétentes ne comblent pas les failles mises au jour par nos propres enquêtes, le mécontentement et le cynisme—de ces plaignants et de leurs conseillers juridiques, à tout le moins—ne sauront que croître à l'égard du système canadien de traitement des questions liées au filtrage de sécurité en matière d'immigration.

Le dilemme du renseignement de sécurité

De façon plus générale, le Comité comprend le fondement tout à fait rationnel des doutes que nourrit la population à l'égard du renseignement de sécurité. Ces doutes tiennent, entre autres, à la manière dont le travail de renseignement de sécurité s'insère dans toute démocratie, à savoir que le gouvernement confère à un petit groupe de gens des pouvoirs d'enquête puissants et intrusifs en leur ordonnant de ne révéler ce qu'ils font à personne, ou presque. Instinctivement, les gens avertis se demandent ce que diable ces gens peuvent bien faire.

Une deuxième raison s'explique d'avantage par l'expérience canadienne. Il y a une vingtaine d'années seulement, la Commission McDonald dévoilait dans

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS45

A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS45

Les instructions du Ministre	45
Changements aux politiques opérationnelles du Service et directives aux agents	45
Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public et national	46
Règlements et nominations par le gouverneur en conseil	46
Certificat de l'inspecteur général	46
Agissements illicites	46
Rapport opérationnel annuel du SCRS	47
Demandes de renseignements du CSARS au SCRS	47

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité48

Nouveau mandat de la présidente du CSARS	48
Nomination d'un nouveau directeur exécutif	48
Activités du CSARS outre la surveillance du SCRS	48
Le CSARS sur l'Internet	49
Budget et dépenses du CSARS	49
Personnel et organisation du CSARS	49

Annexe A : Sigles employés dans le rapport53

Annexe B : Rapports et études du CSARS depuis 198457

Annexe C : Recommandations et principales constatations65

Annexe D : Résumé des plaintes73

Notes81

Table des matières

ix	.....	Déclaration du Comité
3	.....	Section 1 : Examen des activités de renseignement du SCRS
3	.....	A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1999-2000
3	.....	Le projet Sidewinder
10	.....	Les documents perdus, une grave entorse à la sécurité
12	.....	Les menaces découlant d'un conflit étranger
14	.....	Le financement du terrorisme
16	.....	Enquête sur une menace intérieure
18	.....	Une longue enquête en matière de contre-espionnage
21	.....	Echanges d'informations avec les organismes canadiens (4)
22	.....	La prolifération des armes de destruction massive
24	.....	B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada
24	.....	L'autorisation des enquêtes
25	.....	Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale
26	.....	Examen d'opérations délicates
26	.....	Sécurité interne
27	.....	C. Au sein du SCRS
27	.....	Les mandats : généralités et données statistiques
28	.....	Les organes opérationnels du SCRS
29	.....	Ententes avec les ministères et gouvernements
31	.....	La collecte de renseignements étrangers
33	.....	Gestion, conservation et élimination des dossiers
37	.....	A. Filtrage de sécurité
39	.....	B. Enquêtes sur les plaintes
37	.....	Section 2 : Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

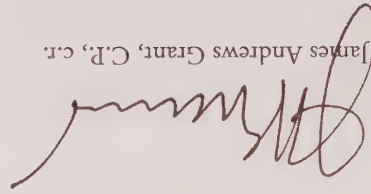
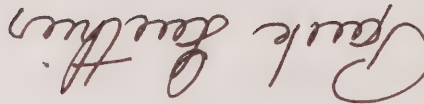
L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

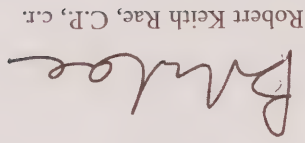
Conformément à l'article 53 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1999-2000.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

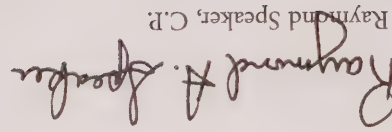
La présidente,
Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.



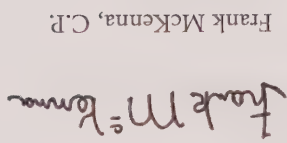
James Andrews Grant, C.P., c.r.



Robert Keith Rae, C.P., c.r.



Raymond A. Specker, C.P.



Frank McKenna, C.P.

Le 30 septembre 2000

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

122, rue Bank

B.P. 2430, succursale D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441

Télécopieur : (613) 990-5230

Site Web : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 8 h 00 à 17 h 30, heure normale de l'Est.

Nota : Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 2000
N° de cat. JS71-1/2000
ISBN 0-662-65238-X

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



Rapport du CSARS 1999-2000

Examen opérationnel du Service
canadien du renseignement de sécurité

Canada

Examen opérationnel du Service
canadien du renseignement de sécurité

Rapport du CSARS 1999-2000

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

Government
Publications

CA1
SIR
A56

SIRC Report 2000-2001

An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service

Canada





SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

SIRC Report 2000–2001

An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service



Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441

Fax: (613) 990-5230

Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Collect calls are accepted, and the switchboard is open
from 8:00 a.m. to 5:30 p.m. Eastern Standard Time.

© Public Works and Government Services Canada 2001

Cat. No. JS71-1/2001

ISBN 0-662-65978-3

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 2001

Dear Mr. MacAulay:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 2000–2001, for your submission to Parliament.

Yours sincerely,



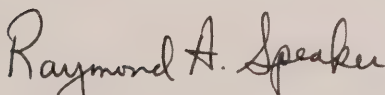
Paule Gauthier, P.C., O.C., O.Q., Q.C.
Chair



James Andrews Grant, P.C., Q.C.



Robert Keith Rae, P.C., O.C., Q.C.



Raymond Speaker, P.C., O.C.



Frank McKenna, P.C.

Contents

Statement from the Committee	vii
How SIRC's Annual Audit Report is Organized	x
Section 1: Review of CSIS Intelligence Activities	1
A. Areas of Special Interest for 2000–2001	3
CSIS Liaison with Foreign Agencies	3
Ministerial Direction, Revised and Updated	7
Domestic Exchanges of Information (5)	9
Review of Warrant Preparation	11
Security Screening Briefs to Citizenship and Immigration Canada	12
B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region	15
Targeting of Investigations	15
Warrant Implementation	17
Audit of Sensitive Operations	18
Internal Security	19
C. Inside CSIS	20
Warrants and Warrant Statistics	20
CSIS Operational Branches	22
Arrangements with Other Departments and Governments	24
Collection of Foreign Intelligence	26

**Section 2: Security Screening and Investigation
of Complaints** 29

A. Security Screening 31

B. Investigations of Complaints 35

Section 3: CSIS Accountability Structure 39

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms 41

B. Inside the Security Intelligence Review Committee 43

Appendix A: Abbreviations 47

Appendix B: SIRC Reports and Studies Since 1984 51

Appendix C: Major Findings and Recommendations 61

Appendix D: Complaint Case Histories 67

Statement from the Committee

The events of September 11, 2001 in the United States will have put to rest any lingering doubts that the most serious threats to Canada's security and the safety of its citizens come in forms sharply different from those of an earlier generation. Some sixteen years ago when the country's security intelligence apparatus was last overhauled, the singular military politics of the Cold War were of preeminent concern. Today we all live in a world characterized by different and diverse forces, all in rapid flux.

People, capital, information, technologies and political ideologies are more mobile than ever before. The resulting influences are mostly welcome or at least benign, but others are decidedly not. And as a democratic country that encourages international contact and investment and welcomes visitors and immigrants, Canada opens itself to both the best and the worst of these influences.

This sea change in the nature of the threats is reflected wherever public policy touches on Canada's national interests and the safety and security of its citizens:

- At the level of Ministerial Direction to the nation's security intelligence community, politically motivated violence and terrorism are clearly identified as being the most serious threats to Canada and Canadians.
- The deployment of resources within the Canadian Security Intelligence Service, whether measured in person years or budget allocation, reflects the growing need to meet multiple terrorist threats.

- The Service’s recent public annual reports are heavily weighted towards concerns about terrorism and an international security environment that makes it easier for terrorist activities to take place in Canada and abroad.
- Proposed and actual changes in legislation brought forward by the federal government (Bill C-16, an amendment to the *Income Tax Act*; and Bill C-11, an amendment to the *Immigration Act*) are both expressions of concern about politically motivated violence being directed or funded from within Canada.
- Parliament’s most recent inquiry into security intelligence matters, the 1999 *Report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence* (Kelly Report), was almost entirely taken up with the issues of terrorism and political violence and devoted little attention to espionage threats.

In short, CSIS has been transformed in a mere decade from a primarily anti-espionage organization working to block the intelligence-gathering activities of a fairly limited number of foreign governments into one in which terrorism and the politics accompanying it have become dominant.

This transformation is manifest in complex ways. Increasingly, the Service’s “case load” involves the need to make nuanced judgements about politically motivated organizations and individuals—nuanced because the line between legitimate,

political activity and illegitimate actions involving violence or threats of violence is frequently blurred. Because it is the Committee’s task to review and assess the quality of the Service’s judgements on these matters, as CSIS’s priorities have shifted, so have our own.

The Service’s “case load” involves the need to make nuanced judgements about politically motivated organizations and individuals

Issues of legitimate versus illegitimate political activity and what constitutes “association” with a terrorist organization are taking on ever greater importance for the Committee in its review and complaints/tribunal functions. In both areas, the Committee’s work has been fundamentally transformed from that of 15 or even 10 years ago and will evolve still further.

Terrorist threats, originating from new and divergent sources, put a premium on understanding developments across the globe as they unfold. As CSIS redirects its efforts, the Committee will continue to adjust its research focus and resources accordingly.

The complaints and tribunal side of the Committee's operations have seen considerable change as well. A rising proportion of complaints involve issues of immigration and security screening, most of which turn on Service assessments of politically motivated individuals and require lengthy inquiries into activities, intelligence sources and political cultures in other countries. Should Bills C-16 and C-11 come into force, the Committee expects the number of similar complaints to increase still further.

The Committee does not believe there is a magic policy or legislative remedy that will make these judgements any less fraught or the appropriate balance between national security and the protection of civil rights any easier to locate. Existing national policy instructs the Service to investigate those threats it believes the Government needs to know about, based on its professional assessment of the seriousness of the threat. SIRC's

The Committee does not believe there is a magic policy that will make these judgements any less fraught

assessments are similarly grounded in professional experience and knowledge, rather than in policy manuals. Nor does the Committee believe that precise definitions of "terrorist" or "association" or "extremism" would be very helpful, especially in a global environment where the velocity of change seems to increase daily.

However, SIRC does bring a special perspective to the dilemmas of security intelligence—just as Parliament intended. CSIS represents a government's right and responsibility to protect the lives of citizens, and to preserve law and order. SIRC, *inter alia*, embodies a legal principle at the core of Canadian democracy, namely that citizens have rights to privacy, civil liberties and freedom from untrammelled government power—the "liberty of the subject."

The complexity and ambiguity that have come to dominate security intelligence work means that an ever larger part of the Service's powers of judgement—and, therefore, those of the Committee—are focussed on decisions vital to preserving both Canadians' liberty and their security. Terrorism is an affront to democracy; confronting it will require both greatly increased international cooperation and strength of purpose, and an ongoing commitment to Canada's core values.

How SIRC’s Annual Audit Report is Organized

The report is organized to reflect the Committee’s primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee’s review and audit of what the Service does and how it does it. The subsections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.
- Section 2 deals with the Committee’s role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.
- Section 3 brings together under one heading—CSIS Accountability Structure—the Committee’s review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament, and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task—reviewing CSIS and associated activities for a certain period—and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

Each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

Section 1

Review of CSIS Intelligence Activities

Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 2000–2001

CSIS Liaison with Foreign Agencies

Report #2000-03

BACKGROUND

As stipulated in section 38(a)(iii) of the *CSIS Act*, SIRC reviews arrangements entered into by CSIS with foreign intelligence and police agencies and monitors the flow of information to agencies with which CSIS has co-operation and information-sharing arrangements.

This year, the Committee audited a Security Liaison Officer (SLO) post overseas that operates in an especially difficult working environment. Maintaining the security of the physical operating environment is a continual, major challenge and the situation is compounded by generally onerous working conditions.

CSIS opened the post in the belief that constructive engagement through dialogue and information exchanges would assist the Service in addressing its national security mandate. The Service has sought out specific areas of common ground in which the information exchanged can serve Canadian interests and characterizes its approach to the relationship as “cautious” and “measured”—one that encourages transparency and co-operation.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee’s review encompassed three categories of material:

- all exchanges of information handled by CSIS SLOs at the post, including electronic exchanges;
- all correspondence with foreign intelligence agencies handled by the post;
- all instructions and reference materials provided to and originating with the SLOs, including their “Assessments of Foreign Agencies.”

The essential goals of the review were to ensure that relationships and contacts with the foreign agencies concerned corresponded to the specific liaison agreements

in place and that information disclosed to foreign agencies or received from them was properly handled by the Service.

More broadly, the Committee examined the activities of the selected post in the context of the Service's overall foreign liaison program, including Ministerial Direction and the Service's policies. As it has during previous reviews of CSIS foreign liaison activities, the Committee paid special attention to any information exchanges that might potentially result in abuses of human rights by other parties.

POLICIES AND ADMINISTRATION

Foreign liaison policies are set out in Ministerial Direction. The relevant Direction, for the period under review, was issued in 1982. As prescribed by section 17 of the *CSIS Act*, the Service may enter into individual arrangements with agencies of other countries. These arrangements, which define the intended nature and scope of each co-operative relationship, are reviewed by the Committee.

Establishing liaison arrangements with foreign intelligence services must be approved by the Solicitor General after consultation with the Minister of Foreign Affairs and International Trade. The arrangement governing exchange activities at the post selected for this year's audit was signed during the past decade.

New Ministerial Direction

As noted earlier, the Ministerial Direction relevant to the period under review was drafted in 1982. Since the Committee completed its audit of the selected SLO post, however, a new Ministerial Direction has been issued covering the entirety of CSIS operations, including foreign liaison arrangements. With particular reference to foreign liaison activities, the Committee in its 1997–1998 Report expressed concern about the need for the Government to update its Ministerial Direction and recommended that the Service re-examine all its liaison arrangements to ensure conformity with the new framework once issued. In light of these earlier comments, the Committee in its review of the new Ministerial Direction paid particular attention to those elements that pertain to foreign liaison. (For a full discussion of the new Ministerial Direction, *see* page 7.)

With respect to foreign liaison, the new Ministerial Direction appears to preserve the key policy elements of the earlier document, namely:

- arrangements are to be established as required to protect Canada's security;

- they are to be approved by the Solicitor General after consultation with the Minister of Foreign Affairs and International Trade;
- the human rights record of the country or agency concerned is to be assessed and the assessment weighed in any decision to enter into a co-operative relationship;
- the applicable laws of Canada must be respected and the arrangement must be compatible with Canada's foreign policy.

The one significant departure from earlier Direction is that the new document grants greater discretion to the Director of CSIS to manage the individual co-operative arrangements. Formerly, Ministerial Direction gave the responsibility for setting out the specific parameters of co-operation to the Minister. The new document states that "the Director will manage these arrangements subject to any conditions imposed by the Minister."

Since the new Direction was issued only in February 2001, it will be some time before the Committee can assess the implications of the revised policies, especially as they relate to the Director's increased discretionary authority.

The new document grants greater discretion to the Director of CSIS to manage individual arrangements

However, considered broadly, we believe the new Ministerial Direction is a substantial improvement over the earlier documents because the terminology employed is simpler and is consistent with that used in the legislation that governs CSIS activities as a whole.

In the Committee's 1997–1998 review of foreign liaison arrangements, and in anticipation of the new Ministerial Direction, we recommended that the Service systematically re-examine all foreign arrangements in light of the new Direction once it was issued, so as to ensure conformity. The Service has informed the Committee that it will conduct its next yearly evaluation of all liaison relationships within the framework of the new Direction.

FINDINGS AT THE POST

Overview

During the Committee's audit of the SLO post, we were struck by the substandard conditions in which Service staff were obliged to work. The poor physical facilities

at Canada's mission and an onerous workload, arising from increasingly large numbers of immigration and visa applications requiring security screening, combine to form an adverse environment. Notwithstanding these difficult circumstances, however, the SLO and staff are performing well.

We found that the SLO has made steady progress with foreign interlocutors; however, rising demands from the immigration side of the SLO's mandate left less time for developing relationships with other countries in the region for which the post is nominally responsible.

Screening Activities

The Committee's review of the post's resource allocation showed a growing share of staff time being devoted to immigration and visa security screening. In a matter of a few months the immigration/visa screening workload had risen dramatically,

We were struck by the substandard conditions in which Service staff were obliged to work

to the extent that additional Service personnel were temporarily detailed to the post to provide assistance. Poor physical facilities and the challenging security environment complicated matters further.

The evident work overload gave rise to concerns on the part of the Committee that some of the post's important functions might not be being handled expeditiously. Service senior management told the Committee that it shared our concerns and believed that the immigration workload problem extended to certain other of its SLO posts as well.

In the early 1990s, CSIS and another federal agency jointly conducted a review of the immigration-related duties at posts abroad, which resulted in more focussed use of CSIS officers' services. It is the Committee's view that the Service might wish once again to review this element of its Foreign Liaison Program. For its part, the Committee intends to conduct audits of security screening functions at selected SLO posts abroad during the course of upcoming reviews.

Information Exchanges

The Committee examined all documentation associated with operational co-operation and information exchanges involving the SLO post from March 31, 1998 through June 30, 2000. The Service's exchanges of information with the foreign agencies covered by the post were reviewed to ensure that the information disclosed to the foreign agencies or received from them was handled properly.

Our review identified only one problematic exchange. Information that tended to cast aspersions on a certain individual—but which in the Committee's view was of doubtful reliability—had been passed on to Service clients. After bringing the matter to the attention of CSIS, we were provided with additional, clarifying information. We advised the Service that it should consider giving this new information to its clients so that the earlier advice would be regarded in its proper context.

Foreign Agencies and Human Rights

Concerns about potential impacts on human rights figured significantly in the Committee's audit of this particular post. Balanced against these concerns was the basic imperative for having arrangements with foreign intelligence agencies in the first place—the need for CSIS to collect information that protects Canadians.

On several occasions in recent years the Committee has expanded on its position regarding CSIS liaison with foreign agencies. We believe the Service should take all possible care to ensure that the information it provides is not used to assist in the violation of human rights. To that end, SLOs are obligated to give the rest of the Service timely and accurate assessments of an agency's human rights record and of its propensity to pass information on to third parties without authorization. The Service must avoid situations in which it gives information to an agency that does not violate human rights, only to find that the data have been passed on to other organizations that do.

With respect to the SLO post under review, the Committee identified no information exchanges that failed to conform to these standards. It is satisfied that all human rights assessments of agencies were properly carried out.

Ministerial Direction, Revised and Updated

In February 2001, the Solicitor General issued a revised compendium of Ministerial Directions governing control and management of the Service—a development the Committee has looked forward to for some time.

THE EVOLUTION OF MINISTERIAL DIRECTION

Section 6 of the *CSIS Act* states that the Director of CSIS has the “control and management” of the Service under the direction of the Minister—specifically, the Solicitor General of Canada. The principal mechanism by which this direction is given is through written instructions or “Ministerial Direction.” The Act stipulates

that the Committee be provided with copies of such directions “forthwith” after they are issued.

Ministerial Directions govern a wide spectrum of Service activities ranging from strategic policy, to guidance on specific matters such as the conduct of investigations involving sensitive institutions. In past reviews, the Committee has examined the adequacy of particular Directions, the ways in which the Service has interpreted Ministerial Directions through its own policies and procedures and how the Directions were implemented in individual cases.

Of recurrent concern to the Committee has been the disparate and patchy nature of Ministerial Directions when viewed as a whole. Over the course of the Service’s 17-year history, individual ministers often issued Directions on specific matters as and when they arose. Some Directions, which are still valid as Ministerial

Ministerial guidance is streamlined, consistent in its use of language and presented in a cohesive document

guidance, actually predate the creation of the Service. The result has been a hodgepodge of policy guidance employing sometimes contradictory language and using terminology no longer consistent with legislation.

NEW DIRECTION: AN OVERVIEW

The new compendium (a classified document), which replaces the old Direction in its entirety, goes a long way to rationalizing the Government’s strategic guidance of the Service and, in the Committee’s view, reflects a maturation of the legal and policy framework that governs the Service’s work. Ministerial guidance is now considerably streamlined, consistent in its use of language and presented in a concise and cohesive document.

It is too soon to assess the effect of the revised Directions on the Service’s operations. However, the compendium’s relative brevity and the strategic nature of the direction given suggests that there will be an increased focus on the Service’s own Operational Policies as the source for specific instructions and guidelines for implementation. Also apparent is an overall shift in discretionary powers from the Office of the Solicitor General to the Director of CSIS, with respect to the day-to-day management of the Service. In the course of future audits, the Committee intends to pay particular attention to how the new guidance is interpreted and implemented across the range of CSIS activities.

Domestic Exchanges of Information (5)

Report #2000-01

BACKGROUND

In carrying out its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS co-operates and exchanges information with federal and provincial departments and agencies and police forces across Canada. Section 17 of the *CSIS Act* sets out the Service's mandate to enter into these arrangements. Section 19(2) of the Act allows CSIS to disclose information to various domestic departments and agencies "for the purposes of the performance of its duties and functions."

The Review Committee is charged, under section 38(a)(iii) of the Act, with the task of examining the co-operative arrangements the Service has with domestic agencies, as well as the information and intelligence it discloses under those arrangements.

AUDIT SCOPE AND METHODOLOGY

The Committee examined all Service exchanges of information, including incidental disclosures, with other domestic agencies for the fiscal year 1999–2000. In addition, the Committee conducted an on-site review of information exchange practices in one Service regional office.

The purpose of the review was to determine whether the Service exchanged information with domestic bodies in conformity with Ministerial Direction, existing Memoranda of Understanding (MOU) with government institutions and police services, CSIS operational policies, the *CSIS Act* and other relevant statutes. In particular, the Committee's enquiries sought to determine if:

- the threat necessitating the exchange sufficiently outweighed the public's reasonable expectation of privacy;
- the exchange of information was strictly necessary to meet the Service's operational requirements as per section 12 of the *CSIS Act*;
- the exchange of information involved the unnecessary use of personal and sensitive information;
- the information exchanged was reasonable and factually accurate;
- all disclosures of information by CSIS to other bodies accorded with the limitations set out in section 19(2) of the *CSIS Act*;
- all exchanges of information were tracked in a consistent manner.

COMMITTEE FINDINGS

Overall co-operation

For the period under review, the Committee identified two information exchanges that raised concern. All others complied with the Service’s mandate and conformed to existing policy. The information exchanged was reasonable and accurate and did not involve the unnecessary use of personal and sensitive information, nor did it infringe unduly on personal privacy.

Retention of unsolicited information

The two cases that drew the Committee’s attention both arose from our on-site audit of a CSIS regional office and involved how information received from domestic agencies was managed.

In the first case, the Service’s database holding the unsolicited material contained several items relating to individuals and organizations for which CSIS did not have targeting authorizations. We asked the Service to explain its reasons for retaining this material and were satisfied with the explanation. The Committee believes that in future, however, the rationale for retaining unsolicited information of a similar nature should be clearly set out in the relevant operational reports.

The Committee recommends that the purpose for retaining information under a general collection category be clearly identified in operational reports.

The Service has since concurred with our recommendation and advised that the relevant section of operational policy will be amended accordingly.

The second case that drew our attention concerned the appropriateness of retaining certain information received from a domestic agency. The files related to the activities of a small group of minors. The Service told the Committee that it originally retained the material because it showed a propensity on the part of the group to engage in serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective—a threat that lies within the Service’s mandate. CSIS then decided, based on further assessment of the information, that no further action was required; however, it retained the original exchange of information.

The Committee fully recognizes the Service’s responsibility to investigate information received from other bodies that appears to fall within its mandate. However, we question the need, in this case, to retain the information once the determination not to investigate further had been made. It is the Committee’s view that the information should be deleted from CSIS records.

For its part, the Service reiterated its position on the validity of retaining the information in the first instance and noted that, in continuing to hold the information, it is preserving a formal record of information received and actions taken. The Service did agree to modify the operational reports to reflect the decision it ultimately made that the information warranted no further action on its part.

The Committee recommends that the service employ greater diligence in deciding whether to retain unsolicited information.

Review of Warrant Preparation

Report #2000-05

To obtain warrant powers under section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court accompanied by a sworn affidavit presenting the reasons why intrusive powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. Because properly prepared affidavits are key to the integrity of the process, the Committee periodically reviews a number of warrants selected from among a comprehensive list of all warrants active during the audit period.

Although it is the sole responsibility of the Federal Court to issue a warrant, and to attach whatever conditions it deems appropriate, the Committee's purposes in reviewing the Service's warrant preparation are twofold:

- to ensure that the facts presented in the affidavit are consistent with the information used as the basis for its preparation;
- to ensure that the facts, circumstances and statements of belief contained in the affidavit are presented fairly and objectively.

From among the warrants issued in 1999–2000, the Committee selected two for detailed review; one a counter terrorism target, the other relating to a counter intelligence investigation. The Committee examined all CSIS documents relating to the preparation of the warrant affidavits: working files, “facting” binders, internal messages, Target Approval and Review Committee (TARC) minutes, Requests for TARC Authorities (RTAs) and the affidavits themselves.

In each of the cases selected, the Committee found that the affidavit the Service provided to the Federal Court was factually consistent with the supporting documentation and that the facts and circumstances presented in the affidavit were fairly and objectively expressed.

REVISIONS TO WARRANT CLAUSES AND CONDITIONS

As noted in last year’s Report (*SIRC Report 1999–2000*), the Service has undertaken a broad revision of warrant clauses and conditions with a view to simplifying the terminology and bringing it into line with current legislation. Some operational and administrative procedures were also modified.

CSIS has informed the Committee that this process is now complete and that all Service personnel involved either with applying for warrants or implementing them have been fully briefed. All changes reflected in subsequent warrant applications have been approved by the Federal Court of Canada.

Security Screening Briefs to Citizenship and Immigration Canada

Report #2001-02

The aim of this study was to assess the information provided by CSIS to the Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC) in its mandated role to assist the government’s immigration monitoring program by supplying security screening services. The Committee last examined the Service’s role in immigration in its 1997–1998 Report. Our review this year focussed specifically on the nature and quality of the advice CSIS gave to CIC in the form of written briefs.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

For this review the Committee examined 16 of the Service’s immigration security screening investigations selected from the 166 briefs sent by CSIS to CIC in the 1999–2000 fiscal year. The sample consisted of nine inland cases and seven overseas-based cases. The Committee reviewed the briefs sent to CIC and all supporting documents relevant to each investigation.

HOW THE SERVICE PROVIDES ADVICE

CSIS has the sole responsibility to provide security screening assessments for immigration applications originating in both Canada and the US. For immigration applications originating elsewhere, it is up to the Immigration Program Manager at the Canadian overseas mission concerned to request a Service security screening assessment. In either case, regardless of the advice CSIS gives to CIC, the final decision on any potential immigrant’s admissibility rests with the Minister of Citizenship and Immigration.

A typical immigration security screening investigation begins when the Service receives a request from either a Case Processing Centre (CPC) in Canada or an

Immigration Program Manager at a Canadian mission overseas. The investigation ends when the Service provides its advice to CIC in one of four forms:

No Reportable Trace (NRT)—a report given to CIC when the Service has no adverse information on the immigration applicant.

Inadmissible Brief—advice provided when the Service has concluded, based on information available to it, that the applicant meets the criteria outlined in the security provisions of section 19 of the *Immigration Act*.

Information Brief—advice provided by CSIS that it has information that the applicant is or was involved in activities as described in the security provisions of the *Immigration Act*, but that it is of the opinion that the applicant does not fall into the class of persons deemed to be inadmissible under the Act.

Incidental Letter—provided to CIC when the Service has information that the applicant is or was involved in non-security-related activities described in section 19 of the *Immigration Act* (for example, war crimes or organized criminal activity) or any other matter of relevance to the performance of duty by the Minister of Citizenship and Immigration, as set out in section 14(b) of the *CSIS Act*.

All the Service briefs to CIC were found to be accurate and adequately supported by the information collected

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Nature of the Service's Advice

All the Service briefs to CIC in which the Service rendered an opinion were found to be accurate and adequately supported by the information collected. We identified one instance in which the Service was unable to provide meaningful advice because it lacked sufficient information.

Overall, the Committee noted that the Service prepared more briefs for inland cases than for overseas-based cases, despite the fact that most immigration cases originate overseas. This issue will be examined in a future review.

Essential Statistics

During the year reviewed, the Service conducted 81 650 immigration security screening assessments, most of which resulted in a “No Reportable Trace” (NRT) response. The Service provided 166 briefs to CIC, 109 of which were inadmissible

briefs. The average time the Service needed to process an immigration security screening case that resulted in an information brief was 661 days. For cases generating an inadmissible brief, the average was 644 days. The Service's explanation for the turnaround times is found in Section 2: Security Screening, page 34.

Recent Developments

In the Committee's Report for 1997–1998, we voiced concerns about flaws in procedures for the security screening of refugee claimants in Canada. We expressed the view that the Service could and should play a greater role in assisting CIC's efforts in this area.

“Grounds to Suspect” “Grounds to Believe” Threats to Security and Inadmissibility in Canadian Law

The security screening assistance rendered by the Service takes the form of information sharing with CIC on matters concerning threats to the security of Canada, as defined in section 2 of the *CSIS Act*, and advice to CIC with respect to the inadmissibility classes in section 19 of the *Immigration Act*. These are separate Acts of Parliament and they contain distinct provisions—“threats to the security of Canada” and “inadmissibility to Canada”—each of which are brought to bear on immigration security issues.

An individual applying for immigration to Canada may be deemed inadmissible in accordance with criteria set out in section 19 of the *Immigration Act*. However, any individual (immigration applicant or otherwise) may also meet the criteria for being a threat to the security of Canada as defined in the *CSIS Act*.

The threshold for inadmissibility under the *Immigration Act* is higher than that for commencing an investigation under section 12 of the *CSIS Act*. To target an individual for a section 12 investigation the Service must have reasonable grounds to “suspect” that a person or a group poses a threat to the security of Canada. By contrast, for CIC to refuse admission for security reasons the Service's inadmissibility brief must help support its conclusion that there are reasonable grounds to “believe” that the applicant is a member of a class of inadmissible persons—a stricter standard to meet under the law.

In its briefs to CIC, the Service provides an assessment of an applicant's admissibility with reference to the *Immigration Act*. However, the Service's role in the process is not to provide advice on whether the applicant poses a threat to the security of Canada as defined in the *CSIS Act*.

The Committee has recently been advised that the Service and CIC have developed the “Front End Screening” program for refugee claimants in Canada. All refugee claimants would at the time of making a claim be subject to a screening process similar to that for applicants for permanent residence. The aim of the program is to prevent persons from being able to enter Canada and remain for an indefinite period of time without undergoing a security screening assessment—a significant risk under the procedures in place at the time of our earlier review.

This and other recent developments in the co-operative relationship between CSIS and CIC will be followed closely by the Committee.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region

Every year the Committee audits the entire range of CSIS’s investigative activities—targeting, special operations, warrants, community interviews and sensitive operations—in a particular region of Canada. Such a comprehensive examination provides insight into how the Service employs the various investigative tools at its disposal and allows the Committee to assess the ways in which Ministerial Direction and CSIS policies are implemented by the operational sections of the Service.

Targeting of Investigations

The targeting portion of the regional audit reviews how the Service applies its duties and functions as set out in sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. The day-to-day management of investigations is governed by both Ministerial Direction and CSIS operational policies.

In reviewing the appropriateness of any Service investigation, the Committee uses three main criteria:

- 1) Did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- 2) Was the level and intrusiveness of the investigation proportionate to the seriousness of the target’s threat-related activity?
- 3) Did the Service collect only that information strictly necessary to fulfill its mandate to advise the Government of a threat?

METHODOLOGY OF THE AUDIT

Seven investigations were selected for this year’s audit—five counter terrorism and two counter intelligence. The Committee examined all files and electronic documents associated with each of the seven cases. We interviewed both the regional managers directly responsible for the investigations and supervisory headquarters staff.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Based on the information reviewed, the Committee was satisfied that in all seven cases the Service had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. Neither the files and operational messages we examined nor the interviews we conducted gave any indication that the levels of investigation were out of proportion to the perceived threats.

We also reviewed the information collected in all seven cases. In one instance, certain data collected raised concerns as to whether they met the “strictly necessary” test. Although the Service provided an explanation, the Committee was not

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

The Service’s capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada and that are related to, or emanate from, that specific issue.

entirely satisfied with that response. We believe that the information collected did not meet the strictly necessary test, and we were not satisfied that, in this instance, the Service had adhered fully to the existing operational policies and guidelines governing collection.

Warrant Implementation

Under section 21 of the *CSIS Act*, only the Federal Court can grant CSIS the warrant powers required to use the most intrusive investigative procedures available to it, such as telephone or mail intercepts. Every year the Committee reviews how warrants are implemented in a number of cases selected from the files of a particular region.

The Committee's review involves assessing:

- how the Region used the warrant powers granted by the Federal Court;
- whether the Region complied with all clauses and conditions contained in the warrants;
- whether the Region's implementation of the warrants was carried out in accordance with the Act, CSIS policy and Ministerial Direction.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Warrant Implementation

The Committee's review of the selected warrants and the associated investigation files revealed no instances of unnecessary use of warrant powers. All collection activities were carried out in accordance with the clauses and conditions contained in the warrants. However, with respect to the Service's collection and retention of product from certain warrants, the Committee identified possible anomalies in two of the cases reviewed.

All collection activities were carried out in accordance with the clauses and conditions contained in the warrants

In the first, the Committee questioned why the Service retained a particular kind of data beyond the standard period established in CSIS operational policies. In response, the Service advised the Committee that the special retention was authorized so that assistance could be rendered to an allied agency's investigation of a terrorist network.

The second case concerned the intercepting and reporting on the communications of persons not named in the warrant. In both instances where this appeared to have taken place, the Committee subsequently was satisfied with the Service's explanation that both interceptions were appropriate and within the law (one under the provisions of the "basket clause" and the other because the intercepted person qualified as a "Vanweenan"¹).

Shortage of Special Resources

The Committee's examination of the Region's investigation files showed that the Region suffered from the shortage of a particular expert resource. Although the resulting delays had no adverse effects in the cases we examined, the Committee would not wish to see a delay in processing unduly hinder the timely distribution of important information to appropriate officials. The Committee has expressed similar concerns in the past, and we are encouraged by the Service's initiatives to remedy the situation in this Region.

Audit of Sensitive Operations

Using human sources in collecting information is essential to effectively investigating threats to public safety and national security. However, the sensitivity of such operations is such that they are the subject of special Ministerial Direction. In addition, the procedures for implementing sensitive operations are set out in some detail in the CSIS *Operational Policy Manual*. All requests for sensitive operations, or for investigations involving "sensitive institutions" require the approval of Service senior management.²

-
- 1. The basket clause permits intercepting communications of persons who, while not named in a warrant, may be present at a location named in the warrant. The legality of the clause was upheld by the Supreme Court of Canada in *R v. Chesson*, [1988] 2 S.C.R. 148. Affirmed in the same judgement was the legality of intercepting a person named or described ("spouse" or "colleague", for example) in the warrant but not specifically targeted, likely to have regular contact with the target, and whose communications the investigating agency has reasonable grounds to believe may assist the investigation. The name of one of the parties to the "Chesson" case—Vanweenan—has since come to denote this category of persons.
 - 2. Sensitive institutions are defined as trade unions, the media, religious institutions and university and college campuses.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee reviewed a set of randomly selected human source operations as well as all requests to senior managers involving sensitive institutions. In each instance, we examined all files related to recruiting, developing and directing the human source in question. The purpose of the review was to assure ourselves that in handling human sources and conducting investigations involving sensitive institutions, the Service had complied with the Act, Ministerial Direction and its own operational policies.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

With respect to both the Region's development and direction of human sources and its investigations involving sensitive institutions, the Committee concluded that the Service's actions were reasonable, appropriate and necessary for properly fulfilling its mandate.

We did identify, however, an area where the Regional office had not fully complied with Service policies governing certain administrative procedures. The Committee believes that periodic verification by Regional office management could have avoided this administrative shortcoming.

Internal Security

OVERVIEW

The Committee's inquiries showed that, within the Regional office, the level of awareness about security was generally high, and that management had undertaken appropriate measures to ensure vigilance among Service employees. We did observe, however, that the Region had conducted significantly fewer random luggage searches of its employees than CSIS offices in other regions. The Service informed us that for fiscal year 2001–2002, the Region's objective is to conduct luggage searches monthly.

The breach occurred because the two Service employees involved left their vehicle out of sight and unattended

A BREACH OF SECURITY

The Committee examined the files regarding a security breach case that occurred during the period under review. The breach involved the theft of classified assets and material from an operational vehicle. Our review showed that the Region and

CSIS Headquarters internal security representatives had effectively investigated the incident, and that appropriate remedial measures had been taken to reduce the potential for similar security breaches in the future.

Two matters concerning the case drew the Committee's attention. First, the breach occurred because the two Service employees involved left their vehicle out of sight and unattended, which was, in the Committee's view, a lapse in judgement. Second, although in the wake of the incident the Service subsequently made constructive changes to security policies and procedures, the Committee believes that some unnecessary ambiguities remained that had the potential to weaken the policy overall.

Responding to the Committee's observations, the Service asserted that the breach did not stem from a lapse in judgement, that its employees had taken all necessary precautions and followed all established procedures and, moreover, that no disciplinary actions were contemplated. The Service agreed to adjust its policy manual to reduce the possibility of misinterpretation.

C. Inside CSIS

Warrants and Warrant Statistics

Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any department or agency of the Government of Canada. For this reason alone their use bears continued scrutiny, which task the Committee takes very seriously. In addition, our review of the Service's handling of warrants provides insights into the entire breadth of its investigative activities and is an important indicator of the Service's view of its priorities.

The Committee compiles statistics quarterly on CSIS warrant affidavits and on warrants granted by the Federal Court. We track several kinds of information annually, including the number of persons and targeted groups subject to warrant powers. Table 1 compares the number of warrants issued over the last three fiscal years.

The Federal Court issued 32 urgent warrants during 2000–2001. No applications for warrants were denied by the Federal Court during the fiscal year under

Table 1
New and Replaced/Renewed Warrants

	1998–1999	1999–2000	2000–2001
New Warrants	84	76	56
Replaced/Renewed Warrants ³	163	181	150
Total	247	257	206

review, and none of the decisions issued by the Court impacted upon existing warrant powers.

OBSERVATIONS ON WARRANT NUMBERS

Although the data collected by the Committee provide good insight into how the Service exercises its warrant powers in a given year, comparing them between years is more problematic. A range of factors as disparate as court decisions and new developments in technology introduce significant variations into how warrants are applied for and how they are implemented. Even raw warrant numbers can be misleading since a single warrant can authorize the use of warrant powers against more than one person.

Allowing for these factors, however, the Committee concludes that the total number of persons affected by CSIS warrant powers has remained relatively stable for the last 3 years, and that foreign nationals continue to represent the majority of persons subject to warrant powers.

REGULATIONS

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 2000–2001, no such regulations were issued.

3. A replacement warrant is required when the Service changes the targets, the places or the powers of an existing warrant.

CSIS Operational Branches

COUNTER INTELLIGENCE

The Counter Intelligence (CI) Branch monitors threats to national security stemming from the offensive espionage activities of other national governments’ intelligence services in Canada.

During the year under review, personnel and other resources were reallocated internally so as to meet what the Service regards as the increasingly complex challenges of the Counter Proliferation and Transnational Criminal Activity areas of CI’s mandate. As is the case in other branches of the Service, CI Branch regards as a priority recruiting and retaining personnel with in-depth knowledge of computer and other sciences, international financial markets and other technical specialities. Specialized skills were added to the Branch’s capacity through the use of secondees from other government departments.

The Service claimed success in curtailing the activities in Canada of a number of foreign intelligence services through continual efforts at forging constructive liaison relationships. CSIS also pointed to several examples where co-operation with domestic agencies, as well as allied foreign intelligence services, had yielded positive results.

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada’s defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The “threats to the security of Canada,” which it is specifically charged to investigate, include “activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state . . .” [section 2(c), *CSIS Act*].

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS’ intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in denying citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual’s suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

COUNTER TERRORISM

The role of the Counter Terrorism (CT) Branch is to advise the government on emerging threats of serious violence that could affect the safety and security of Canadians and of Canada's allies. Whether of domestic or foreign origin, addressing the threat of serious politically motivated violence continues to be one of the Service's chief priorities.

During 2000–2001, CT Branch made organizational and structural changes to reflect the evolving nature of the terrorist threat. The Service believes that one of the major challenges facing its counter terrorist efforts is the increasing use by extremists of advanced technologies to conduct, support and mask their operations.

Threat Assessments

CSIS provides threat assessments to departments and agencies within the federal government based on relevant and timely intelligence. CSIS prepares these assessments—dealing with special events, threats to diplomatic establishments in Canada and other situations—either upon request or unsolicited. Threat assessments can play a crucial role, not only in advising authorities when an activity such as a demonstration is likely to degenerate into violence, but also in reassuring authorities about situations in which there is little likelihood of violence.

In 2000–2001, the Threat Assessment Unit produced 544 assessments—a slight increase over the previous year. The Committee recognizes that many factors influencing this total—the number of foreign visitors to Canada, requests received from other government departments and agencies, special events and new threats identified during the year—are beyond the control of the Service.

REQUIREMENTS, ANALYSIS AND PRODUCTION

The research arm of CSIS, the Requirements, Analysis and Production (RAP) Branch provides advice to the Government on the threats to the security of Canada through the production of *CSIS Reports*, *CSIS Studies* and *CSIS Intelligence Briefs*. Using open source material, the Branch also produces two unclassified reports of security interest to both the intelligence community and the public, *Perspectives* and *Commentary*.

In 2000–2001, RAP produced 93 reports, almost double the number of the previous year and a significant reversal of the trend in recent years to issuing fewer reports. RAP publications generally fall under two categories:

- public safety reports examine the threat to Canadians at home and abroad from international terrorism;

- national security reports refer to the activities in Canada of other national governments' intelligence services, and global issues such as counter-proliferation and transnational criminal activities.

CSIS also contributes to the wider government intelligence community by participating in the Intelligence Assessment Committee (IAC). This body is made up of senior officials from departments and agencies of the Government of Canada most concerned with intelligence matters. In the year under review, RAP staff contributed to eight of the IAC's reports; these are distributed to a senior readership across government.

In an earlier report (*SIRC Report 1998–1999*), the Committee recommended reinvigorating the Executive Intelligence Production Committee (EXIPC), an internal CSIS body first set up in 1987 (but which had fallen into disuse) to help ensure that the intelligence produced conformed to the needs of the Service's various government clients. The Service has since decided to discard the annual planning cycle it originally envisaged for EXIPC in favour of more frequent monitoring of RAP's intelligence production activities with appropriate accountability to relevant senior Service managers. In future, formal meetings of EXIPC will be convened only as required.

Arrangements with Other Departments and Governments

RELATIONS WITH THE RCMP

The mechanisms to facilitate liaison and co-operation between CSIS and the RCMP are set out in the Memorandum of Understanding (MOU) between the two agencies. Co-operation is facilitated by the reciprocal assignment of liaison officers to the agencies' national headquarters and to all regional offices.

For the year under review, the Service cited several new initiatives aimed at improving co-operation with the Force:

- a staff exchange program between national headquarters with special emphasis on transnational criminal activity;
- exchanges of staff and agreements for future exchanges between several regional offices;
- "open houses" conducted by CSIS for the RCMP and other police forces at the regional level.

CSIS and the RCMP routinely exchange information about their activities pursuant to their respective mandates. The Service collects and disseminates information about threats to the security of Canada and the RCMP carries out its mandated law enforcement functions in relation to the same threats. During fiscal year 2000–2001, the two organizations exchanged 1678 documents, with CSIS responsible for generating more than half of the total (949). The Service also provided the RCMP with 330 disclosure letters⁴ and 39 advisory letters.⁵

DOMESTIC ARRANGEMENTS

In carrying out its mandate, CSIS co-operates with police forces, and with federal and provincial departments and agencies across Canada. Contingent on Ministerial approval, the Service may conclude written co-operation arrangements with domestic agencies pursuant to section 17(1)(a) of the *CSIS Act*.

Currently, CSIS has 19 formal Memoranda of Understanding (MOUs) with federal government departments and agencies, and 8 with provincial bodies. The Service has a separate MOU with several police forces based in one province.

In 2000–2001, the Service signed a new arrangement with a provincial agency to conduct security assessments and sought Ministerial approval to establish a liaison arrangement with another. No existing arrangements were altered or terminated.

FOREIGN ARRANGEMENTS

Pursuant to section 17(1)(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General—after consulting with the Minister of Foreign Affairs and International Trade—to enter into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the initial phases leading to the approval of an arrangement, CSIS is not permitted to pass classified information to the foreign agency; it may, however, accept unsolicited information.

During fiscal year 2000–2001, CSIS received the Minister's approval to establish five new liaison arrangements. Of the arrangements currently in force, the Service

-
4. Following a formal request by the RCMP, CSIS discloses information in a format that protects the identity of sources and the methods of intelligence gathering. The disclosure is made on the condition that the information can only be used for investigative leads and cannot be used in judicial proceedings.
 5. Following a formal request by the RCMP—usually subsequent to a disclosure—CSIS gives permission in the form of an advisory letter for its information to be used in judicial proceedings, for example in obtaining warrants or as evidence at trial.

considers 44 to be “dormant.”⁶ Six existing arrangements were expanded to broaden the scope of information to be shared and one dormant arrangement was reactivated to facilitate Service security screening and immigration activities in the country concerned.

No existing liaison arrangements were cancelled; however, the Service curtailed the level of exchange activity with two foreign agencies, in one case because of human rights concerns and, in the other, because of an assessment that raised questions about that agency’s reliability and stability.

SERVICE LIAISON OFFICER POSTS

The Service operates Security Liaison Officer (SLO) posts overseas responsible for liaising with police, security and intelligence agencies in many countries. The

Foreign intelligence refers to information or intelligence about the capabilities, intentions or activities of a foreign state

authorities in the host countries are aware of the Service officer’s presence and functions, a necessary pre-condition for inter-agency co-operation. The number of SLO posts abroad was unchanged from the previous year.

Collection of Foreign Intelligence

Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service—at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) or the Minister of National Defence (DND), and with the written consent of the Solicitor General—may collect foreign intelligence. Under the Act, CSIS can make warrant applications for powers such as telephone intercepts and undertake other investigative activities at the request of these ministers.

Foreign intelligence refers to information or intelligence about the “capabilities, intentions or activities” of a foreign state. The *CSIS Act* stipulates that the Service’s collection of foreign intelligence must take place in Canada and cannot be directed at citizens of Canada, permanent residents or Canadian companies.

6. A dormant arrangement is one in which there has been no contact for 1 year or more. Liaison arrangements become dormant for a number of reasons: a simple lack of need to exchange information, concerns by the Service about the other agency’s professional or human rights practices, or an assessment that the political situation in the other country is too unstable.

METHODOLOGY OF THE AUDIT

The Committee's review encompasses all Ministerial requests for assistance, all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes and all exchanges of information with the Communications Security Establishment (CSE) in the context of foreign intelligence.

CSE—an agency of the Department of National Defence—provides the Government of Canada with foreign signals intelligence, which it obtains by gathering and analyzing foreign radio, radar and other electronic emissions, sometimes in co-operation with allied agencies.

The goal of the audit is to:

- review CSIS involvement in section 16 requests so as to ensure compliance with the *CSIS Act*, directions from the Federal Court and the governing 1987 Memorandum of Understanding (MOU) between the Ministers of Foreign Affairs and International Trade, National Defence and the Solicitor General;
- determine whether the Service has met the various legal conditions necessary to collect information under section 16 operations;
- examine the nature of the Service's co-operation with CSE to ensure that it is appropriate and complies with the law.

FINDINGS OF THE COMMITTEE

Warrant Implementation

As in any intelligence collection activity that involves a Federal Court warrant, the Service is obligated to observe all conditions and restrictions contained therein. The Committee examined a selection of warrants directed at section 16 collection as well as the associated affidavits and working files. In the cases we reviewed, the warrants were correctly administered and the relevant conditions observed.

Information Requests to the CSE

Information that CSE gives to the Service is routinely "minimized" to comply with the prohibition against targeting Canadian nationals and Canadian businesses. Thus, the name of a Canadian, which had been collected incidentally, would be shielded by employing, for example, the phrase "a Canadian business person." Under specific circumstances, the Service may request the identities from CSE if it can demonstrate that the information relates to activities which could constitute a threat to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act*.

As part of its audit, the Committee scrutinized these CSIS requests to ensure that they were appropriate, and in accordance with law and policy; three did not appear to meet the threshold set out in section 2 of the Act.

One request involved a prominent Canadian who had been approached by a foreign national. The second request concerned a sensitive institution (trade union, media organization, religious body or university campus) involved in political campaigns in a foreign country. We were informed by the Service that in both instances the information obtained was removed from its files following our review.

In the third request, the Service had retained in its files lists of individuals who had attended several social functions with foreign nationals. Records checks were conducted by CSIS on some of the individuals listed.

The Committee questioned the retention of this information, citing to the Service our view that the action did not appear to meet the “strictly necessary” test of the Act. The Service maintained that the information was retained because the individuals had relationships with a target who was already the subject of a section 12 investigation. The Committee was satisfied with the Service’s response.

Section 2

Security Screening and Investigation of Complaints

Security Screening and Investigation of Complaints

The Committee has a dual mandate under the *CSIS Act*: to review all CSIS activities and to investigate complaints about those activities. This section of the report deals with the second of the Committee's main responsibilities. In addition, since some of the complaints received arise out of the Service's security screening functions, our review of this part of the Service's mandate provides appropriate background and context for the subsequent discussion of complaints.

A. Security Screening

The Service has the authority, under section 13(1) of the *CSIS Act*, to provide security assessments to federal government departments. In addition, the Service may, with appropriate Ministerial approval, enter into arrangements to provide assessments to provincial government departments or provincial police forces, as outlined in section 13(2). Arrangements for the provision of security screening advice to foreign governments, foreign agencies and international institutions and organizations are authorized under section 13(3).

For federal employment, CSIS security assessments serve as the basis for determining whether an individual should be granted access to classified information or assets. In immigration cases, Service assessments can be instrumental in Citizenship and Immigration Canada's decision to admit an individual into the country and in granting permanent resident status or citizenship.

SECURITY SCREENING FOR FEDERAL EMPLOYMENT

2000–2001 Key Statistics

- The Service received 36 803 requests for security screening assessments for clearances, levels one through three, new, upgraded and updated. A preponderance of the total were for Level II clearances. In addition, 418 requests were for action relating to administrative procedures, such as transfers and downgrades.
- The average time required to complete a Level I security assessment was 32 days; for Level II, 41 days; and for Level III, 113 days.

Security Screening in the Government of Canada

The Government Security Policy (GSP) stipulates two types of personnel screening: a reliability assessment and a security assessment. Reliability checks and security assessments are conditions of employment under the *Public Service Employment Act*.

Basic Reliability Status

Every department and agency of the federal government has the responsibility to decide the type of personnel screening it requires. These decisions are based on the sensitivity of the information and the nature of the assets to which access is sought. Reliability screening at the "minimum" level is required for those persons who are appointed or assigned to a position for six months or more in the Public Service, or for those persons who are under contract with the federal government for more than six months, and who have regular access to government premises. Those persons who are granted reliability status at the basic level are permitted access to only non-sensitive information (i.e., information that is not classified or designated).

Enhanced Reliability Status

Enhanced Reliability Status is required when the duties of a federal government position or contract require the person to have access to classified information or government assets, regardless of the duration of the assignment. Persons granted enhanced reliability status can access the designated information and assets on a "need-to-know" basis.

The federal departments and agencies are responsible for determining what checks are sufficient in regard to personal data, educational and professional qualifications and employment history. Departments can also decide to conduct a criminal records name check (CRNC).

When conducting the reliability assessments, the federal government organizations are expected to make fair and objective evaluations that respect the rights of the individual. The GSP specifies that "individuals must be given an opportunity to explain adverse information before a decision is reached. Unless the information is exemptible under the *Privacy Act*, individuals must be given the reasons why they have been denied reliability status."

Security Assessments

The *CSIS Act* defines a security assessment as an appraisal of a person's loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of that individual. A "basic" or "enhanced" reliability status must be authorized by the government department or agency prior to requesting a security assessment. Even if a person has been administratively granted the reliability status, that individual must not be appointed to a position that requires access to classified information and assets, until the security clearance has been completed.

- Of the 3670 field investigations conducted, the largest number was for the Department of National Defence, followed by CSIS, the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Communications Security Establishment and the Department of Public Works and Government Services.
- The Service received 37 128 requests for assessments under the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP), which is under the authority of Transport Canada. The average turnaround time for a request under ARAACP was 32 days, a significant increase from last year's figure of 4 days. The Service attributed the difference to the volume of security screening requests and the resulting backlog of cases waiting to be processed.
- There were 1439 requests for security assessments related to "site access." These involve basic checks to provide clearances allowing an individual access to sensitive sites.
- With the RCMP acting as intermediary, the Service received 268 requests for accreditation to access the Parliamentary Precinct and 11 129 requests for accreditation to special events and functions to which access is controlled.

IMMIGRATION SECURITY SCREENING PROGRAMS

Under the authority of sections 14 and 15 of the *CSIS Act*, the Service conducts security screening investigations and provides advice to the Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC). Generally speaking, the Service's assistance takes the form of information-sharing on matters concerning threats to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act* and the form of "assessments" with respect to the inadmissibility classes of section 19 of the *Immigration Act*.

Applications for Permanent Residence from Within Canada

The Service has the sole responsibility for screening immigrants and refugees who apply for permanent residence status from within Canada. In 2000–2001, the Service received 44 278 such screening requests.⁷ The median turnaround time for screening applications was 66 days—with an average of 60 days to process electronic applications and 195 days for paper applications.

7. This number includes 4217 requests for security screening of applications originating in the USA and processed in Canada.

Applications for Permanent Residence from Outside Canada

Immigration and refugee applications for permanent residence that originate outside Canada or the USA are managed by the Overseas Immigrant Screening Program under which the Service shares responsibility for security screening with CIC officials based abroad. Generally, CSIS only becomes involved in the screening process if requested to do so by the Immigration Program Manager (IPM) or upon receiving adverse information about a case from established sources. This division of labour allows the Service to concentrate on the higher risk cases.

In 2000–2001, the Service received 25 109 requests to screen overseas applicants. Of these, CSIS reported that 4433 applicant files were referred by IPMs to CSIS Security Liaison Officers (SLOs) for consultation from April 1 to December 31, 2000.

Nature of the Service’s Advice to CIC

Requests for security screening in relation to immigration resulted in 216 CSIS briefs to CIC—167 inadmissible briefs and 49 information briefs. During the period under review, the average time taken for the Service to process a case involving a brief was about a year and a half. The Service sent 90 “incidental

letters” to CIC and 61 update letters. (See page 12 for a description of the Service’s security screening briefs and other information-sharing mechanisms employed in aid of Canada’s immigration programs.)

The times taken by CSIS to process requests from CIC rose significantly over those of previous years

Security Screening: Increased Turnaround Times

Overall, the times taken by CSIS to process requests from CIC rose significantly over those of previous years. The Service cited two main causes for the increased delays, both of which it regards as temporary. There had accumulated a significant number of overseas, “hard copy” cases, which take significantly longer to process than the Canada-based electronic cases. CSIS assured the Committee that it has eliminated this backlog and taken steps to prevent future backlogs. In addition, problems during the year in implementing new software combined with the necessary adjustments for the Y2K problem created further delays. The software difficulties are in the process of being resolved.

Citizenship Applications and the Watch List

As part of the citizenship application process, the Service receives electronic trace requests from CIC’s Case Processing Centre in Sydney, Nova Scotia. The names of

citizenship applicants are cross-checked against the names in the Security Screening Information System database. The Service maintains a Watch List, which is made up of individuals who have come to the attention of CSIS through, *inter alia*, TARC-approved investigations and have received landed immigrant status.

In 2000–2001, the Service reviewed 161 895 citizenship applications. CSIS recommended that citizenship be denied in four instances and prepared information briefs in relation to 78 others. In one case, the Service sought Ministerial approval to defer its advice.⁸

A New Program: Refugee Screening

As discussed in the Committee's review of immigration security screening briefs (*see* page 12) the Service and CIC have recently concluded an agreement to conduct "Front-End Screening" of refugee applicants. Starting as a pilot project, facilities for exchanging electronic information are to be installed at five CIC sites across Canada.

SCREENING ON BEHALF OF FOREIGN AGENCIES

The Service may enter into reciprocal arrangements with foreign agencies to provide security checks on Canadians and other individuals who have resided in Canada. In the period under review, the Service concluded 995 foreign screening checks, 66 of which required field investigations. These investigations resulted in one information brief to the client.

B. Investigations of Complaints

In addition to the Committee's audit and review functions, we have the added responsibility to investigate complaints from the public about any CSIS action. Three kinds of complaints come within the Committee's purview:

- 1) Acting as a quasi-judicial tribunal, the Committee is empowered to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees and to contractors.

8. When the Service believes that it is not in a position to render a recommendation to CIC concerning a citizenship application, it must seek approval from the Solicitor General to continue investigating the case and "defer" providing the assessment.

- 2) The Committee can investigate reports made by federal ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters and organized crime.
- 3) As stipulated in the *CSIS Act*, the Committee can receive at any time a complaint lodged by a person “with respect to any act or thing done by the Service.”

FINDINGS ON SECTION 41 COMPLAINTS RE: “ANY ACT OR THING”

During the 2000–2001 fiscal year, the Committee dealt with 69 complaints made in relation to section 41 of the *CSIS Act*. Of these, 52 were new complaints and 17 were cases carried forward from the previous fiscal year (see Table 2).

Complaints Related to Immigration Matters

Continuing a pattern set in recent years, many of the complaints conveyed to the Committee in 2000–2001 related to the Service’s role in Canada’s immigration program—34 cases in all.

Complaints Concerning Improper Conduct and Abuse of Power

The Committee dealt with 20 complaints in the period under review from persons who alleged that the Service had subjected them to surveillance, illegal actions or had otherwise abused its powers.

So as not to confirm indirectly which targets are of interest to the Service, the Committee does not as a rule confirm or deny if a complainant is the subject of a

Table 2
Complaints (April 1, 2000 to March 31, 2001)

	New complaints	Carried over from 1999–2000	Closed in 2000–2001	Carried forward 2000–2001
CSIS activities	52	17	30	39
Security clearances	0	4	2	2
Immigration	0	1	1	0
Citizenship	0	1	1	0
Human rights	0	1	1	0

CSIS targeting authority. Although this information is not provided to complainants, the Committee thoroughly investigates the complainant's allegations.

Through its investigations, the Committee assures itself that the Service's activities have been carried out in accordance with the Act, Ministerial Direction and CSIS policy. If we find that the Service has acted appropriately, we convey that assurance to the complainant. If the Committee identifies issues of concern, we share those with the Director of CSIS and the Solicitor General, and to the extent possible, report on the matter in our annual report.

During 2000–2001, most of the Committee's investigations into this type of complaint revealed that the Service was neither involved in, nor responsible for, the activities alleged by the complainant.

Complaints the Committee is Precluded from Investigating

The Committee received 26 complaints that it was precluded from investigating because the criterion set out in section 41 of the Act, which requires that complaints first be sent to the Director of CSIS, had not been met. The Committee responds to such complaints by outlining the requirements of section 41 and providing the address to communicate with the Director. The Committee is also precluded from investigating complaints in which complainants are entitled to seek redress through a grievance procedure established under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*.

Misdirected Complaints

The Committee received 12 complaints that either did not involve the Service or were not related to matters of national security. In such cases, the Committee informs the individual that the complaint is not within our jurisdiction and, if possible, redirects the complainant to the appropriate authorities.

SECURITY CLEARANCE COMPLAINTS

The Committee dealt with four complaints under section 42 of the Act relating to security clearances in 2000–2001. Two cases, involving the revocation of security clearances, were completed; in one instance the complaint was withdrawn and, in the other, the Committee investigated and reached a decision, which is summarized in Appendix D. The other two complaints concerned Service recommendations to deny security clearances; the Committee's inquiries into these complaints continue.

FINDINGS ON MINISTERIAL REPORTS

Citizenship Refusals

In the ongoing matter of the citizenship application of Ernst Zündel—a matter first brought before the Committee in 1995—we were notified in December 2000 that Mr. Zündel was withdrawing his application for Canadian citizenship, and that this withdrawal had been accepted by Citizenship and Immigration Canada. In light of this information, there was no basis for continuing to investigate the matter. The Committee will not, therefore, issue a report on the matter to the Governor in Council pursuant to section 19(6) of the *Citizenship Act*.

Reports Pursuant to the *Immigration Act*

The Committee received no such Ministerial Reports during the period under review. As discussed in last year’s Report, a case relating to a SIRC decision issued in 1998 (Yamani) was referred back to the Committee in March 2000 for reconsideration. The Committee has since been advised that Citizenship and Immigration Canada has decided not to pursue the matter. As a result, the case is no longer before the Committee.

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION REFERRAL

The Committee received no Human Rights Commission referrals in the period under review. However, the investigation of a referral received last year was completed and reported to the Commission.

Section 3

CSIS Accountability Structure

CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada and through the Solicitor General is accountable to Parliament and to the people of Canada. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to give effect to that accountability are both rigorous and multi-dimensional; a number of independently managed systems exist inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they are conducted in a manner consistent with its mandate and the law.

A full description of Canada's security intelligence apparatus and the accompanying accountability mechanisms can be found in a new publication of the Privy Council Office, *The Canadian Security and Intelligence Community*, Ottawa, 2001.

Part of SIRC's task—the Committee itself being part of the accountability structure—is to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to its Minister.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

MINISTERIAL DIRECTION

Under section 6(2) of the *CSIS Act*, the Minister can issue directions governing CSIS activities and investigations. The Committee is specifically charged with reviewing those directions when they are issued. In fiscal year 2000–2001, the Minister issued a new compendium of Ministerial Direction, which replaces the previous documents in their entirety. The subject of a special Committee review, the revised and updated Direction is discussed in greater detail on page 7.

CHANGES IN SERVICE OPERATIONAL POLICIES

In the fiscal year 2000–2001, the Service produced two new policies: one deals with preparing threat assessments, and the other with using the polygraph in CSIS operations. Another 14 policies were amended either to reflect changes in Ministerial Direction or to conform with current business practice.

DISCLOSURES IN THE PUBLIC INTEREST AND IN THE NATIONAL INTEREST

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits information obtained by the Service in the course of its investigations from being disclosed except in specific circumstances. Under section 19(2)(d) the Minister can authorize the Service to disclose

information in the “public interest.” The Act instructs the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all public interest disclosures.

The Service reported one such disclosure in 2000–2001. The disclosure was to counsel acting on behalf of a Minister of the Crown and related to a Service employee’s draft affidavit prepared in relation to legal proceedings.

In addition, CSIS acting as the Minister’s agent can disclose information in the “national interest” under specified circumstances. Service policy stipulates that the Committee must be informed when such disclosures occur. There were none during the year under review.

GOVERNOR IN COUNCIL REGULATIONS AND APPOINTMENTS

As set out in section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue any regulations to the Service in regard to the powers and duties of the Director of CSIS, as well as the conduct and discipline of Service employees. No such regulations were issued in fiscal year 2000–2001.

CERTIFICATE OF THE INSPECTOR GENERAL

The Inspector General of CSIS reports to the Solicitor General and functions effectively as the Minister’s internal auditor of CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with policy and the law. Every year the Inspector General must submit to the Minister a Certificate stating the “extent to which [he or she] is satisfied” with the Director’s annual report on the operational activities of the Service, and informing the Minister of any instances of CSIS having failed to comply with the Act or Ministerial Direction, or which involved an unreasonable or unnecessary exercise of powers. The Minister forwards the Certificate to the Review Committee.

The first certificate from the current Inspector General, who was appointed in July 1999, was issued in November 2000. In it, the Inspector General stated that he was fully satisfied with the Director’s annual report to the Minister and that in his opinion, “the Service ha[d] not acted beyond the framework of its statutory authority, ha[d] not contravened any Ministerial Directions, and ha[d] not exercised its powers unreasonably or unnecessarily.”

The Inspector General went on to state that he and the Director of CSIS had come to an agreement that future Director’s reports would be more concise and focussed than hitherto. Future reports would present “the highlights of the Service’s activities for the reporting period, and include any serious issues with respect to operational activities, public policy, potential controversy, and anticipated challenges in fulfilling the Service’s mandate.” Supplementary detailed data would continue to be available

for examination by the Deputy Solicitor General, the Inspector General's Office and this Committee.

The other matter addressed by the Inspector General concerned a security certificate signed by the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General based on a security intelligence report prepared by the Service. A subsequent Federal Court ruling quashed the certificate, judging it to be "not reasonable."

The Inspector General conducted his own assessment of the CSIS security intelligence report and concluded that it was well founded, accurate and credible, and that it met the "reasonable grounds to believe" standard set out in section 19(1) of the *Immigration Act*. He also stated that he supported measures underway within the Service that would result in security intelligence reports that in future were "more cogent and compelling when presented to the Court."

UNLAWFUL CONDUCT

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director of CSIS is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee may have acted unlawfully in performing his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comment to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 2000–2001, we received one report of possible unlawful conduct by an employee of CSIS. At the time of publication of this Report, the Attorney General has not yet rendered a decision as to the disposition of the case. In last year's Report (*SIRC Report 1999–2000*), we cited an unresolved case of unlawful conduct dating back to 1997. The Attorney General has since decided not to proceed with prosecution.

SECTION 2(D) INVESTIGATIONS

According to Ministerial Direction, any investigation of threats to the security of Canada as defined by section 2(d) of the *CSIS Act*—often referred to as the "subversion" clause—must be authorized by the Minister. The Minister authorized no such investigations in 2000–2001.

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

TRACKING AND TIMING OF FORMAL INQUIRIES

In carrying out its review function the Committee sends questions to CSIS to request information or documents (or both) about its activities. In fiscal year 2000–2001

(April 1, 2000 to March 31, 2001), we directed 91 formal inquiries to the Service, which total does not include inquiries arising from complaints cases.

The Committee often makes additional informal requests of CSIS. During the year under review, the Service responded expeditiously to what were sometimes urgent inquiries.

RESEARCH AND REVIEW ACTIVITIES

The Service makes available a separate office and computers at CSIS Headquarters for the exclusive use of SIRC staff and members. Reporting regularly to the Committee's senior management, SIRC's researchers and analysts divide their time between SIRC premises and the Committee's facilities at the Service.

BRIEFINGS

At its monthly meetings, the Chair and Committee Members meet with government officials to keep the lines of communications open and stay abreast of new developments. When meetings of the Committee are held outside Ottawa, Members visit CSIS regional offices. In June 2000 and February 2001, the Committee met with senior CSIS regional managers in Toronto and, in September 2000, with Service officials in Montréal. The balance of the meetings were held in Ottawa.

SENIOR STAFF APPOINTMENTS AT SIRC

In December 2000, Susan Pollak, Executive Director of SIRC, announced the appointment of Mr. Thomas Dastous as the Senior Counsel to SIRC. Mr. Dastous joined SIRC from the federal Department of Justice.

In January 2001, Ms. Kelly McGee joined SIRC as Research Manager. Previously, Ms. McGee was Senior Counsel and Director of Policy at the Regional Municipality of Ottawa–Carleton.

ADDITIONAL COMMITTEE ACTIVITIES

- In September 2000, the Chair, Executive Director, Deputy Executive Director and Senior Counsel met in Ottawa with the recently appointed Inspector-General of Intelligence for South Africa to discuss the role and functions of the Security Intelligence Review Committee in Canada's system of government.
- A delegation from Denmark met with SIRC senior management in October 2000 to discuss the Committee's mandate and operations. The delegation was conducting research as part of a commission examining Denmark's intelligence services.

- The National Security Advisor to Mexican President Vicente Fox met with the Executive Director, Deputy Executive Director and Senior Counsel in February 2001 to discuss SIRC's mandate, structure and operations, and to share some of its experiences over the past 16 years.
- In March 2001, members of the Norwegian Committee for the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security met with SIRC senior management as part of the group's study tour in North America. The Norwegian Committee viewed the SIRC model as being of special interest in its survey of similar bodies.

ON THE INTERNET

In fiscal 2000–2001, SIRC's Web site underwent major reconstruction to present a more attractive, more user-friendly source of information for Canadians. All SIRC Annual Reports, dating back to its establishment in 1984, are accessible through the redesigned site at www.sirc-csars.gc.ca. The site presents the latest news about Committee activities, as well as information ranging from biographical information on Committee Members to procedures for filing complaints about CSIS activities and the denial of security clearances. During the 2000–2001 reporting period, the site recorded 543 137 hits; some 45 000 per month or approximately 1500 per day.

BUDGET AND EXPENDITURES

The Committee continues to manage its activities within the resource levels established in 1985. During 2000–2001, the Committee continued to deal with an increase in the number of quasi-judicial (complaint) proceedings with a concomitant effect on the Committee's non-discretionary expenditures (*see* Table 3).

Table 3
SIRC Expenditures

	2001–2002 (\$ estimates)	2000–2001 (actual \$)	1999–2000 (actual \$)
Personnel	1 112 000	837 623	841 945
Goods and Services	962 000	953 592	821 055
Total	2 074 000	1 792 295	1 663 000

Other significant expenses included:

- upgrades to the in-house computer infrastructure to be able to meet current operational and security standards for handling large volumes of highly classified information;
- upgrades to the simultaneous translation system in the Committee hearing room;
- improvements to the public access areas and hearing rooms, aimed at creating a more welcoming and, at the same time, more functional environment;
- travel expenses within Canada for Committee hearings and Research staff audit activity;
- staff salaries and benefits.

STAFFING AND ORGANIZATION

The Committee has a staff of 16: an Executive Director, a Deputy Executive Director, a Senior Counsel, a Junior Counsel, one Complaints/Access to Information and Privacy Officer, a Senior Para-legal/Hearing Registrar, a Research Manager, a Senior Policy Advisor, four Research Analysts, a Financial/Office Administrator, an Administrative Assistant, and two administrative support staff to handle sensitive and highly classified material using special security procedures.

At their monthly meetings, Members of the Committee decide formally on the research and other activities they wish to pursue and set priorities for staff. Management of day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction, when necessary, from the Chair in her role as Chief Executive Officer.

Appendix A

Abbreviations

Abbreviations

ARAACP	Airport Restricted Access Area Clearance Program
CI	Counter Intelligence Branch
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CPC	Case Processing Centre (CIC)
Committee	Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CSE	Communications Security Establishment (DND)
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CT	Counter Terrorism Branch
DEAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
Director	The Director of CSIS
DND	Department of National Defence
EXIPC	Executive Intelligence Production Committee
GSP	Government Security Policy
IAC	Intelligence Assessment Committee (Privy Council Office)
IPM	Immigration Program Manager (CIC)
MOU	Memorandum of Understanding
NRT	No Reportable Trace
RAP	Requirements, Analysis and Production Branch

RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RTA	Request for TARC Authority
Service	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	Security Intelligence Review Committee
SLO	Security Liaison Officer
TARC	Target Approval and Review Committee

Appendix B

SIRC Reports and Studies Since 1984

SIRC Reports and Studies Since 1984

(Section 54 reports—special reports the Committee makes to the Minister—are indicated with an *)

1. *Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS Approach to Staffing Training and Related Issues* (SECRET) * (86/87-01)
2. *Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service* (SECRET) * (86/87-02)
3. *The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description* (SECRET) * (86/87-03)
4. *Ottawa Airport Security Alert* (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions* (SECRET) * (87/88-01)
6. *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS* (UNCLASSIFIED)* (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report* (SECRET) (87/88-02)
8. *SIRC Report on Immigration Screening* (SECRET) * (87/88-03)
9. *Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement* (PUBLIC VERSION) * (87/88-04)
10. *The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process* (SECRET)* (88/89-01)
11. *SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS* (TOP SECRET) * (88/89-02)
12. *Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS* (SECRET) * (89/90-02)

13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement* (SECRET) * (89/90-03)
14. *A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information* (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information* (SECRET) * (89/90-05)
16. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons* (UNCLASSIFIED) (89/90-06)
17. *SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation* (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988* (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS* (TOP SECRET) * (89/90-08)
20. *Domestic Exchanges of Information* (SECRET) * (90/91-03)
21. *Section 2(d) Targets—A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue* (SECRET) (90/91-06)
22. *Regional Studies (six studies relating to one region)* (TOP SECRET) (90/91-04)
23. *Study of CSIS' Policy Branch* (CONFIDENTIAL) (90/91-09)
24. *Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets* (TOP SECRET) (90/91-05)
25. *Release of Information to Foreign Agencies* (TOP SECRET) * (90/91-02)
26. *CSIS Activities Regarding Native Canadians—A SIRC Review* (SECRET) * (90/91-07)
27. *Security Investigations on University Campuses* (TOP SECRET) * (90/91-01)

28. *Report on Multiple Targeting* (SECRET) (90/91-08)
29. *Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq* (SECRET) (91/92-01)
30. *Report on Al Mashat's Immigration to Canada* (SECRET) * (91/92-02)
31. *East Bloc Investigations* (TOP SECRET) (91/92-08)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions* (TOP SECRET) (91/92-10)
33. *CSIS and the Association for New Canadians* (SECRET) (91/92-03)
34. *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40* (TOP SECRET) * (91/92-04)
35. *Victor Ostrovsky* (TOP SECRET) (91/92-05)
36. *Report on Two Iraqis—Ministerial Certificate Case* (SECRET) (91/92-06)
37. *Threat Assessments, Section 40 Study* (SECRET) * (91/92-07)
38. *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa* (TOP SECRET) * (92/93-01)
39. "STUDYNT" *The Second CSIS Internal Security Case* (TOP SECRET) (91/92-15)
40. *Domestic Terrorism Targets—A SIRC Review* (TOP SECRET) * (90/91-13)
41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening* (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations* (TOP SECRET) (91/92-18)
43. *CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews* (SECRET) (90/91-12)
44. *Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal* (TOP SECRET) * (90/91-10)

45. *CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985—A SIRC Review* (TOP SECRET) * (91/92-14)
46. *Prairie Region—Report on Targeting Authorizations (Chapter 1)* (TOP SECRET) * (90/91-11)
47. *The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi* (SECRET) (92/93-07)
48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review—1991/92)* (SECRET) (91/92-16)
49. *Prairie Region Audit* (TOP SECRET) (90/91-11)
50. *Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa* (SECRET) (CT 93-06)
51. *Regional Audit* (TOP SECRET)
52. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts* (London & Paris) (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict* (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence-Source Confidentiality* (TOP SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)* (SECRET) (CT 93-02)
56. *Domestic Investigations (2)* (TOP SECRET) (CT 93-04)
57. *Middle East Movements* (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS SLO Posts* (1992-93) (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats* (TOP SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests* (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information* (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada* (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TOP SECRET) (CI 93-11)

64. *Sources in Government* (TOP SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit* (TOP SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat* (SECRET) (CT 93-07)
67. *The Heritage Front Affair: Report to the Solicitor General of Canada* (SECRET) * (CT 94-02)
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)* (SECRET) (CT 93-09)
69. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993-94)* (SECRET) (CI 93-08)
70. *The Proliferation Threat—Case Examination* (SECRET) (CT 94-04)
71. *Community Interviews* (SECRET) (CT 93-11)
72. *An Ongoing Counter-Intelligence Investigation* (TOP SECRET) * (CI 93-07)
73. *Potential for Political Violence in a Region* (SECRET) (CT 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS SLO Posts (1994-95)* (SECRET) (CT 95-01)
75. *Regional Audit* (TOP SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government* (TOP SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada* (SECRET) (CI 94-04)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services* (TOP SECRET) (CI 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TOP SECRET) (CI 94-01)
80. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994-95)* (SECRET) (CI 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial* (SECRET) (CT 95-04)

82. *CSIS and a "Walk-In"* (TOP SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation Relating to a Foreign State* (TOP SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports* (TOP SECRET) (CI 95-05)
85. *Regional Audit* (TOP SECRET) (CT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats* (TOP SECRET) (CI 95-03)
87. *Domestic Exchanges of Information* (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict* (TOP SECRET) (CT 96-01)
89. *Regional Audit* (TOP SECRET) (CI 96-01)
90. *The Management of Human Sources* (TOP SECRET) (CI 96-03)
91. *Economic Espionage I* (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II* (TOP SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996–97* (TOP SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence* (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996–97)* (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Foreign Conflict—Part I* (SECRET) (SIRC 1997-03)
97. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case* (TOP SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Domestic Investigations (3)* (TOP SECRET) (SIRC 1998-03)

101. *CSIS Cooperation with the RCMP—Part I* (SECRET) * (SIRC 1998-04)
102. *Source Review* (TOP SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case* (TOP SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest* (TOP SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *CSIS Role in Immigration Security Screening* (SECRET) (CT 95-06)
106. *Foreign Conflict—Part II* (TOP SECRET) (SIRC 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC 1998-01)
108. *CSIS Cooperation with the RCMP—Part II* (SECRET) * (SIRC 1998-04)
109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997–98* (TOP SECRET) (SIRC 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC 1998-09)
111. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC 1998-11)
113. *Allegations by a Former CSIS Employee* (TOP SECRET) * (SIRC 1998-12)
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TOP SECRET) (SIRC 1998-15)
116. *Files* (TOP SECRET) (SIRC 1998-16)
117. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence* (TOP SECRET) (SIRC 1999-01)
118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TOP SECRET) (SIRC 1999-02)

119. *Domestic Exchanges of Information* (TOP SECRET) (SIRC 1999-03)
120. *Proliferation* (TOP SECRET) (SIRC 1999-04)
121. *SIRC's Comments on the Draft Legislation Currently Before Parliament—Bill C-31* (PROTECTED) * (SIRC 1999-05)
122. *Domestic Targets* (TOP SECRET) (SIRC 1999-06)
123. *Terrorist Fundraising* (TOP SECRET) (SIRC 1999-07)
124. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC 1999-08)
125. *Foreign State Activities* (TOP SECRET) (SIRC 1999-09)
126. *Project Sidewinder* (TOP SECRET) (SIRC 1999-10)
127. *Security Breach* (TOP SECRET) (SIRC 1999-11)
128. *Domestic Exchanges of Information 1999–2000* (TOP SECRET) (SIRC 2000-01)
129. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1999–2000* (TOP SECRET) (SIRC 2000-02)
130. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC 2000-03)
131. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC 2000-04)
132. *Warrant Review* (TOP SECRET) (SIRC 2000-05)
133. *Review of CSIS Briefs to Citizenship and Immigration Canada 1999–2000* (TOP SECRET) (SIRC 2001-02)

Appendix C

Major Findings and Recommendations

Major Findings and Recommendations

CSIS LIAISON WITH FOREIGN AGENCIES

The Committee audited a Security Liaison Officer (SLO) post overseas that operates in an especially difficult working environment. Maintaining the security of the physical operating environment is a major ongoing challenge. The situation is compounded by generally onerous working conditions. The Committee was struck by the substandard conditions in which Service staff were obliged to work. The poor physical facilities at Canada's mission, a heavy workload arising from increasingly large numbers of immigration and visa applications requiring security screening all combine to form an adverse environment. Notwithstanding these difficult circumstances, however, the SLO and staff are performing well.

We found that while the SLO has made steady progress with foreign interlocutors, rising demands from the immigration side of the SLO's mandate left less time for developing relationships with other countries in the region for which the post is nominally responsible.

The evident work overload gave rise to concerns on the part of the Committee that some of the post's important functions might not be being handled expeditiously. Service senior management told the Committee that it shared our concerns and believed that the immigration workload problem extended to certain other of its SLO posts as well. It is the Committee's view that the Service might wish to review this element of its Foreign Liaison Program.

The Committee examined all documentation associated with operational co-operation and information exchanges involving the SLO post from March 31, 1998 through June 30, 2000. Our review identified only one problematic exchange. We advised the Service that it should consider providing updated information to clients so that earlier advice is regarded in its proper context.

Concerns about potential impacts on human rights figured significantly in the Committee's audit of this particular post. SLOs are obligated to give the rest of the Service timely and accurate assessments of an agency's human rights record, and of its propensity to pass information on to third parties without authorization. With respect to the SLO post under review, the Committee identified no information exchanges that failed to conform to these standards and satisfied itself that all human rights assessments of agencies had been properly carried out.

MINISTERIAL DIRECTION, REVISED AND UPDATED

In February 2001, the Solicitor General issued a revised compendium of Ministerial Directions governing control and management of the Service—a development the Committee has looked forward to for some time.

The new compendium (a classified document) goes a long way to rationalizing the Government’s strategic guidance of the Service and, in the Committee’s view, reflects a maturation of the legal and policy framework that governs the Service’s work. Ministerial guidance is now considerably streamlined, consistent in its use of language and presented in a concise and cohesive document. Also apparent is an overall shift in discretionary powers from the Office of the Solicitor General to the Director of CSIS, with respect to the day-to-day management of the Service. In the course of future audits, the Committee intends to pay particular attention to how the new guidance is interpreted and implemented across the range of CSIS activities.

DOMESTIC EXCHANGES OF INFORMATION (5)

The Committee examined all Service exchanges of information with other domestic agencies for the fiscal year 1999–2000. In addition, the Committee conducted an on-site review of information exchange practices in one Service regional office.

For the period under review, the Committee identified two exchanges that raised concern. In the first case, the Service’s database holding the unsolicited material contained several items relating to individuals and organizations for which CSIS did not have targeting authorizations. We asked the Service to explain its reasons for retaining this material and were satisfied with the explanation. The Committee believes that in future, however, the rationale for retaining unsolicited information of a similar nature should be clearly set out in the relevant operational reports.

The Committee recommends that the purpose for retaining information under a general collection category be clearly identified in operational reports.

The second case concerned the appropriateness of retaining certain information received from a domestic agency about the activities of a small group of minors. CSIS subsequently decided that no further action was needed but retained the original exchange of information in its files. It is the Committee’s view that the information should be deleted from CSIS records. The Service did agree to modify

the operational reports to reflect the decision it ultimately made that the information warranted no further action on its part.

The Committee recommends that the Service employ greater diligence in deciding whether to retain unsolicited information.

SECURITY SCREENING BRIEFS TO CIC

The Committee examined a selection of the Service's immigration security screening investigations from the 166 briefs sent by CSIS to CIC in the 1999–2000 fiscal year. The Committee reviewed the briefs sent to CIC and all supporting documents relevant to each investigation. All the Service briefs to CIC in which the Service rendered an opinion were found to be accurate and adequately supported by the information collected.

The Committee has recently been advised that the Service and CIC have developed a "Front End Screening" program for refugee claimants in Canada. The aim of the program is to prevent persons from being able to enter Canada and remain for an indefinite period without undergoing a security screening assessment—a significant risk under the procedures in place at the time of a previous Committee review.

Appendix D

Complaint Case Histories

Complaint Case Histories

This appendix summarizes complaint cases submitted to the Review Committee during the past year on which decisions have been reached. Not addressed here are complaints that were handled through administrative review, were misdirected or were deemed to be outside the Committee's jurisdiction.

Where appropriate, complaints are investigated through a quasi-judicial hearing presided over by a Member of the Committee. After the hearings are complete, the presiding member renders a decision that is provided to the Solicitor General and the Director of CSIS. After any information with national security implications is removed, the complainant also receives a copy of the decision.

The Committee reported on two decisions reached during the period under review: one was a section 42 (denial of security clearance) matter and the other concerned a complaint lodged in accordance with section 41—"any act or thing."

CASE #1

The complainant was a former employee of the Service whose security clearance was revoked in 1999. As a result, the complainant was dismissed from the Service at which time the individual filed a complaint contesting the Service's denial of security clearance.

The Service's justification for revoking the clearance was based on the contention that the employee had failed to prevent classified information from being disclosed to the news media and, thus, had violated the professional oath taken by all Service employees. Since a security clearance was a prerequisite to being employed by the Service, dismissal followed immediately.

The complainant asserted that there was no justification for the Service's position in respect to the public disclosure. The complainant had contacted the news media to discuss a discrimination complaint against the Service. The complainant cast doubt on how thoroughly the Service investigated the matter and suggested, moreover, that the dismissal was carried out to hide errors made by the Service.

The Committee's investigation failed to find any information that supported the complainant's claims. The CSIS operation, which was the subject of the disclosure, was a legitimate activity undertaken in accordance with policy and the law.

Although the Service did make errors in managing the operation, this fact did not, in the Committee's view, absolve the employee of responsibility to protect classified information.

With regard to the Service's investigation of the unauthorized disclosure, our own inquiries showed that the Director's decision to revoke the security clearance was based on incomplete information. Nevertheless, the Committee found that the Director did have information sufficient to revoke the complainant's security clearance.

As the complainant's employment with the Service required a Level III clearance, the dismissal of the complainant subsequent to the revocation of the complainant's security clearance was inevitable. However, the Committee recommended that the Service facilitate the complainant's reassignment to another department of government, consistent with Government Security Policy. In addition, the Committee recommended that the Service reassess certain of its information management methods and procedures.

CASE #2

The complaint, lodged under section 41 of the *CSIS Act*, alleged that a particular Service operation had exposed the complainant to dangerous individuals, that a Service officer had behaved in a threatening and intimidating manner towards the complainant causing undue stress and anxiety and that the Service had ignored requests by the complainant for assistance. The complainant also made a claim for damages suffered as a result of lost income.

The Committee found no grounds to support the complainant's allegations. There was no evidence that the complainant had been put at risk by the Service, nor was there any evidence of malice or intimidation by the Service towards the complainant. The complainant admitted to the Committee that the Service officer had not in fact acted in a threatening or intimidating manner. The Committee also concluded that there was no basis for recommending the reimbursement of lost income.

Although the Committee found the complaint itself to be unfounded, we did note serious problems with the Service's supervision of the operation at issue. The Committee made a number of recommendations to the Service aimed at improving management and operating procedures in similar types of operations in the future.

Quant à l'enquête du Service sur la communication non autorisée, notre propre examen a révélé que la décision du directeur de révoquer l'habilitation de sécurité du plaignant était fondée sur des renseignements incomplets. Néanmoins, le Comité a trouvé que le directeur avait en mains des informations justifiant une telle décision.

Comme l'emploi du plaignant au SCRS nécessitait une habilitation de sécurité de niveau III, son licencièrement consécutif à la révocation de l'habilitation de sécurité était inévitable. Le Comité a toutefois recommandé que le Service facilite la réaffectation de l'intéressé dans un autre ministère, conformément à la Politique du gouvernement sur la sécurité. Il a en outre recommandé que le Service réexamine certaines de ses méthodes et sa procédure de gestion de l'information.

AFFAIRE N° 2

Selon une plainte déposée en vertu de l'article 41 de la Loi, son auteur affirme qu'une opération particulière du Service l'a mis à nu devant des individus dangereux, qu'un agent du SCRS a eu à son endroit un comportement menaçant et intimidant qui lui a occasionné des tensions et une anxiété indues que le Service a fait la sourde oreille à ses demandes d'aide. Le plaignant a aussi réclamé des dommages-intérêts pour perte de revenu.

Le Comité n'a rien trouvé qui corrobore les allégations du plaignant. Aucun élément ne prouve que le Service ait mis le plaignant en danger ou ait eu à son égard un comportement menaçant ou intimidant. Le plaignant a admis au Comité que l'agent du Service n'avait pas, en fait, eu un tel comportement à son endroit. Le CSARS a en outre conclu qu'il n'y avait aucun motif de recommander le remboursement du revenu perdu.

Même s'il a jugé que la plainte était dénuée de fondement, le Comité a aussi relevé, de la part du Service, des problèmes sérieux dans la supervision de l'opération en cause. Il lui a fait diverses recommandations visant à améliorer la gestion et la procédure à suivre pour les opérations futures de ce type.

Résumé des plaintes

Voici un résumé des plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi au cours du dernier exercice financier et qui ont donné lieu à des décisions. Ne sont pas mentionnées celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été présentées au CSARS par erreur ou qu'on a jugées comme débordant son mandat.

S'il y a lieu, l'examen des plaintes par le Comité se fait au cours d'audiences quasi judiciaires que préside l'un de ses membres. Une fois les audiences terminées, celui-ci rend sa décision qui est communiquée au sollicitateur général et au directeur du SCRS. La décision est aussi transmise au plaignant après suppression de toute information ayant des incidences sur le plan de la sécurité nationale.

Le Comité a fait rapport de deux décisions rendues pendant la période à l'étude : l'une concerne une affaire ayant trait à l'article 42 (refus d'une habilitation de sécurité) et l'autre, une plainte portée en vertu de l'article 41 – « activités ».

AFFAIRE N° 1

Le plaignant est un ancien employé du Service dont l'habilitation de sécurité avait été révoquée en 1999, entraînant son licenciement. Il avait alors présenté une plainte pour refus d'une habilitation de sécurité par le SCRS.

Dans ses explications visant à justifier la révocation de l'habilitation, le Service a affirmé que l'employé n'avait pu empêcher la communication de renseignements classifiés aux médias d'information et que, de ce fait, il avait violé le serment professionnel prêté par tous les employés du SCRS. Comme il faut une habilitation de sécurité pour travailler au Service, le licenciement a été immédiat.

Le plaignant a soutenu que rien ne justifiait la position du Service au sujet de la communication de renseignements : il s'était mis en rapport avec les médias afin de discuter d'une plainte portée contre le SCRS pour discrimination. Le plaignant a soulevé des doutes quant à la minutie de l'enquête du Service dans cette affaire et il a en outre affirmé que son licenciement visait à camoufler des erreurs du Service.

L'enquête du Comité n'a révélé aucune information corroborant les prétentions du plaignant. L'opération du SCRS visée par la communication était une activité licite qui était conforme aux politiques et à la loi. Même si le Service avait fait des erreurs dans la conduite de l'opération, cela ne déchargeait pas l'employé de sa responsabilité de protéger les renseignements classifiés, de l'avis du Comité.

Annexe D

Résumé des plaintes

Le deuxième cas concernait l'opportunité de conserver certaines informations, reçues d'un organisme canadien, qui avaient trait aux activités d'un petit groupe de mineurs. Le Service a décidé par la suite qu'aucune autre mesure ne s'imposait, mais il a conservé dans ses dossiers les informations reçues initialement. Le Comité est d'avis que ces informations devraient être retirées des dossiers. Le SCRS a convenu de modifier ses rapports opérationnels de manière à refléter sa décision finale selon laquelle les informations ne justifiaient aucune autre mesure de sa part.

Le Comité recommande que le Service fasse preuve d'une plus grande diligence lorsqu'il décide s'il doit conserver des informations non sollicitées.

NOTES D'ÉVALUATION DE SÉCURITÉ À CIC

Le Comité a examiné un échantillon d'enquêtes de sécurité à l'immigration menées par le Service et choisies à partir des 166 notes d'information que le SCRS avait envoyées à CIC au cours de l'exercice 1999–2000. Il a étudié ces notes et toutes les pièces justificatives concernant chaque enquête. Toutes les notes d'information dans lesquelles le Service avait donné une opinion à CIC ont été jugées exactes et bien fondées sur les renseignements recueillis.

Le Comité a appris récemment que le Service et CIC avaient instauré le programme « Filtrage des le début du processus » pour les demandeurs du statut de réfugié au Canada. L'objet du programme est d'éviter que l'on puisse entrer au Canada et y demeurer pendant une période indéfinie sans subir d'évaluation de filtrage de sécurité – ce qui posait un risque important selon la procédure en place lors d'un examen antérieur du Comité.

sans autorisation ces informations à des tiers. Pour ce qui est du bureau d'ALS soumis à la vérification, le Comité n'a trouvé aucun échange d'informations qui ne respectait pas ces normes et il est convaincu que toutes les évaluations d'organismes en matière de respect des droits de la personne ont été effectuées selon les règles de l'art.

LES INSTRUCTIONS DU MINISTRE – RÉVISION ET MISE À JOUR

En février 2001, le solliciteur général a diffusé un recueil d'instructions ministérielles révisées sur la gestion du Service – ce que le Comité souhaitait depuis un certain temps déjà.

Le nouveau recueil (document classifié) rationalise passablement l'orientation stratégique du Service par le gouvernement et, de l'avis du Comité, témoigne d'une maturation du cadre légal et stratégique qui régit le travail du SCRS. Les directives ministérielles sont désormais considérablement simplifiées et uniformes quant au langage employé et forment un document concis et cohérent. Il est en outre manifeste qu'il y a eu, quant à la gestion courante du SCRS, un transfert global de pouvoirs discrétionnaires du cabinet du solliciteur général au directeur du Service. Lors de vérifications futures, le Comité compte porter une attention particulière à la manière dont les nouvelles instructions seront interprétées et appliquées à l'ensemble des activités du Service.

ÉCHANGES D'INFORMATIONS AU CANADA (5)

Le Comité a examiné tous les échanges d'informations du Service avec les autres organismes canadiens pendant l'exercice 1999–2000. Il a en outre scruté sur place les pratiques suivies dans un bureau régional du SCRS en matière d'échanges.

Pour la période à l'étude, le Comité a relevé deux échanges préoccupants. Dans le premier cas, la base de données dans laquelle le Service avait versé les informations non sollicitées contenait plusieurs documents concernant des personnes et des organisations sur lesquelles il n'était pas autorisé à enquêter. Nous avons demandé au SCRS pourquoi il avait conservé ces documents et ses explications nous ont satisfaits. Le Comité croit toutefois que les raisons de conserver des informations non sollicitées d'une telle nature devaient, à l'avenir, être énoncées clairement dans les rapports opérationnels pertinents.

Le Comité recommande que les raisons pour lesquelles des informations sont conservées dans une catégorie générale soient énoncées clairement dans les rapports opérationnels.

Recommandations et principales constatations

LIASON DU SCRS AVEC LES ORGANISMES ÉTRANGERS

L'examen du CSARS a porté sur un bureau d'agent de liaison-sécurité (ALS) qui oeuvre à l'étranger dans un milieu particulièrement difficile. C'est un défi de taille d'assurer la sécurité du cadre physique de fonctionnement de ce bureau où les conditions de travail généralement pénibles empirent la situation. Au cours de sa vérification, le Comité a été frappé par les piètres conditions dans lesquelles le personnel du Service doit travailler. Des installations déficientes, combinées à la lourde charge de travail occasionnée par la multiplication des demandes d'immigration et de visa requérant un filtrage de sécurité, suscitent un climat défavorable. En dépit de ces circonstances difficiles, l'ALS et le personnel de ce bureau canadien font du bon travail.

Nous avons constaté que, même si l'ALS a fait des progrès constants auprès des interlocuteurs étrangers, il lui reste moins de temps pour nouer des relations avec les autres pays dont il est théoriquement chargé dans la région, étant donné que le volet immigration de son mandat l'accapare de plus en plus.

La charge de travail manifestement trop lourde a fait craindre au Comité que certaines fonctions importantes du bureau puissent ne pas être remplies promptement. La haute direction du Service a dit au CSARS qu'elle partageait ces craintes et qu'à son avis ce problème, côté immigration, était commun à certains autres bureaux d'ALS. Le Comité est d'avis que le SCRS voudra peut-être scruter cet élément de son Programme de liaison avec l'étranger.

Le Comité a examiné toute la documentation ayant trait à la coopération opérationnelle et aux échanges d'informations auxquels avait pris part le bureau d'ALS entre le 31 mars 1998 et le 30 juin 2000. Il y a relevé un seul échange problématique. Nous avons dit au Service qu'il devrait songer à transmettre les renseignements mis à jour à ses clients de façon qu'ils puissent replacer son opinion antérieure dans le bon contexte.

La crainte de répercussions sur le plan des droits de la personne était à l'avant-plan de la vérification de ce bureau par le Comité. Les ALS sont tenus de fournir au reste du SCRS des évaluations exactes et à propos sur la réputation des organismes, et cela, sur deux plans : le respect des droits de la personne et la tendance à transmettre

Annexe C

Recommandations et
principales constatations

128. *Domestic Exchanges of Information 1999-2000* (TRÈS SECRET) (SIRC 2000-01)
129. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1999-2000* (TRÈS SECRET) (SIRC 2000-02)
130. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC 2000-03)
131. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC 2000-04)
132. *Warrant Review* (TRÈS SECRET) (SIRC 2000-05)
133. *Review of CSIS Briefs to Citizenship and Immigration Canada 1999-2000* (TRÈS SECRET) (SIRC 2001-02)

111. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-11)
113. *Allegations d'un ancien employé du SCRS*, (TRÈS SECRET) * (CSARS 1998-12)
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-15)
116. *Files* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-16)
117. *Audit of Section 16 Investigations of Foreign Intelligence* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-01)
118. *A Long-Running Counter Intelligence Investigation* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-02)
119. *Domestic Exchanges of Information* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-03)
120. *Proliferation* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-04)
121. *Observation du CSARS sur le projet de loi C-31 dont est actuellement saisi le Parlement* (PROTÈGE) * (CSARS 1999-05)
122. *Domestic Targets* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-06)
123. *Terrorist Fundraising* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-07)
124. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-08)
125. *Foreign State Activities* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-09)
126. *Project Sidelwinder* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-10)
127. *Security Breach* (TRÈS SECRET) (SIRC 1999-11)

93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997*, (TRÈS SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Conflit étranger*, (SECRET) (CSARS 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Enquêtes menées au Canada*, (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)
101. *Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I*, (SECRET) * (CSARS 1998-04)
102. *Source Review*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *Le rôle du SCRS dans le filtrage de sécurité des demandes d'immigration*, (SECRET) (AT 95-06)
106. *Un conflit étranger - deuxième partie* (TRÈS SECRET) (CSARS 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC 1998-01)
108. *Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II*, (SECRET) * (CSARS 1998-04)
109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997-98* (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC 1998-09)

75. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TRÈS SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TRÈS SECRET) (CE 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 94-01)
80. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1994-1995)*, (SECRET) (CE 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TRÈS SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State*, (TRÈS SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 95-05)
85. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (AT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 95-03)
87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
89. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (CE 96-01)
90. *La gestion des sources humaines*, (TRÈS SECRET) (CE 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TRÈS SECRET) (CI 96-02)

74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
72. *Une enquête suivie en matière de contre-espionnage*, (TRÈS SECRET) * (CE 93-07)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
70. *The Proliferation Threat - Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
69. *Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1993-1994)*, (SECRET) (CE 93-08)
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)
67. *L'Affaire du Héritage Front, rapport présenté au Solliciteur général du Canada*, (SECRET) * (AT 94-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
65. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
64. *Sources in Government*, (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)

41. CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening, (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-18)
43. *Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : entrevues dans la communauté*, (SECRET) (90/91-12)
44. *Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain – Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-10)
45. *Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 – Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (91/92-14)
46. *Région des Prairies – Rapport sur les autorisations d'enquête (chapitre 1)*, (TRÈS SECRET) * (90/91-11)
47. *L'attentat contre Hassan El-Tourabi*, (SECRET) (92/93-07)
48. *Domestic Exchanges of Information* (A SIRC Review – 1991/92), (SECRET) (91/92-16)
49. *Vérification de la Région des Prairies*, (TRÈS SECRET) (90/91-11)
50. *La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa*, (SECRET) (AT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET)
52. *Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence - Source Confidentiality*, (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Enquêtes menées au Canada (2)*, (TRÈS SECRET) (AT 93-04)

40. *Les cibles du terrorisme national – Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-13)
39. *“STUDYNT” The Second CSIS Internal Security Case*, (TRÈS SECRET) (91/92-15)
38. *L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa*, (TRÈS SECRET) * (92/93-01)
37. *Évaluations de la menace, étude en vertu de l'article 40*, (SECRET) * (91/92-07)
36. *Report on Two Iraqis – Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
35. *Victor Ostrovsky*, (TRÈS SECRET) (91/92-05)
34. *Échange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications*, (TRÈS SECRET) * (91/92-04)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TRÈS SECRET) (91/92-10)
31. *East Bloc Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-08)
30. *Rapport sur l'immigration d'Al Masbat au Canada*, (SECRET) * (91/92-02)
29. *Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq*, (SECRET) (91/92-01)
28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)
27. *Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires*, (TRÈS SECRET) * (90/91-01)
26. *Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones*, (SECRET) * (90/91-07)

12. Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS, (SECRET) * (89/90-02)
13. SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, (SECRET) * (89/90-03)
14. L'examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, (SECRET) (89/90-04)
15. Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, (SECRET) * (89/90-05)
16. Modifications à la Loi sur le SCRS : propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
17. Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, (SECRET) * (89/90-07)
18. Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988, (SECRET) * (89/90-01)
19. A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, (TRÈS SECRET) * (89/90-08)
20. Échanges de renseignements avec des organismes canadiens, (SECRET) * (90/91-03)
21. Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) – Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, (SECRET) (90/91-06)
22. Études régionales (six études sur une région), (TRÈS SECRET) (90/91-04)
23. Study of CSIS' Policy Branch, (CONFIDENTIEL) (90/91-09)
24. Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b), (TRÈS SECRET) (90/91-05)
25. Communication de renseignements aux services étrangers, (TRÈS SECRET) * (90/91-02)

Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, (SECRET) * (86/87-01)
2. Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, (SECRET) * (86/87-02)
3. Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description, (SECRET) * (86/87-03)
4. Alerie de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, (SECRET) * (86/87-05)
5. Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, (SECRET) * (87/88-01)
6. Pour corriger une situation : langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, (NON CLASSIFIÉ) * (86/87-04)
7. Counter-Subversion: SIRC Staff Report, (SECRET) (87/88-02)
8. Rapport du CSARS – Sélection des immigrants, (SECRET) * (87/88-03)
9. L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, (VERSION PUBLIQUE) * (87/88-04)
10. La Direction de l'évaluation du renseignement : une revue par le CSARS du processus de production, (SECRET) * (88/89-01)
11. CSARS – Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, (TRÈS SECRET) * (88/89-02)

Rapports et études du CSARS
depuis 1984

Annexe B

Sigles employés dans le rapport

ALS	Agent de liaison-sécurité
AT	Antiterrorisme
CARC	Comité d'approbation et de réévaluation des cibles
CE	Contre-espionnage
CER	Comité d'évaluation du renseignement (Bureau du Conseil privé)
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
Comité	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CPPR	Comité principal de production de renseignements
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (MDN)
Directeur	Le directeur du SCRS
EAP	Direction des exigences, de l'analyse et de la production (SCRS)
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
Service	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Annexe A

Sigles employés dans le rapport

Tableau 4
Dépenses du CSARS

	2001-2002 (prévues)	2000-2001 (réelles)	1999-2000 (réelles)
Personnel	1 112 000	837 623	841 945
Biens et services	962 000	953 592	821 055
Total	2 074 000	1 792 295	1 663 000

sécurité pour traiter de grandes quantités d'informations d'un niveau de classification élevé;

- la modernisation du système de traduction simultanée dont est dotée la salle d'audience du Comité;
- l'amélioration des locaux auxquels le public a accès et des salles d'audience afin de les rendre plus accueillants et plus fonctionnels;
- les frais de déplacement au Canada pour les audiences du Comité et pour la recherche nécessaire aux vérifications; et
- les traitements et avantages du personnel.

PERSONNEL ET ORGANISATION

Le Comité a un effectif de 16 employés : un directeur exécutif, un sous-directeur exécutif, un avocat principal, un avocat, un agent chargé des plaintes/acces à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP), un parajuriste principal/greffier-audienier, un directeur de la recherche, un conseiller principal en matière de politiques, quatre analystes de la recherche, un agent financier et administrateur, un adjoind administratif et deux employés de soutien. Ces derniers sont chargés de mettre en oeuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats portant une cote de sécurité élevée. Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches qu'ils veulent effectuer et ils fixent les priorités à l'intention du personnel. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

- Les mises à niveau de l'infrastructure informatique interne visant à la conformer aux normes actuelles à respecter sur le plan opérationnel et en matière de

Voici les autres postes de dépenses importants :

Le Comité continue de contenir ses activités dans les limites des ressources établies en 1985. Pendant l'exercice 2000-2001, il a de nouveau enregistré une hausse marquée du nombre d'affaires quasi judiciaires (plaintes), ce qui s'est répercuté sur ses dépenses non discrétionnaires (voir le tableau X).

BUDGET ET DÉPENSES

Au cours de l'exercice 2000-2001, on a remanié considérablement le site Web du CSARS (www.stic-csars.gc.ca) pour en faire une source d'information plus attrayante et plus conviviale à l'intention des Canadiens. Cet outil repensé donne accès à tous les rapports annuels du Comité depuis sa création, en 1984. On y trouve les toutes dernières nouvelles sur les activités du CSARS ainsi que diverses informations allant des notices biographiques des membres à la procédure à suivre pour porter plainte au sujet d'une activité du SCRS ou du refus d'une habilitation de sécurité. Au cours de l'exercice 2000-2001, le site a accueilli 543 137 visiteurs, soit quelque 45 000 par mois ou 1 500 par jour.

SITE WEB

- En mars 2001, les membres du Comité norvégien d'examen du renseignement, dans le cadre d'un voyage d'études en Amérique du Nord. Pour ce comité, le modèle du CSARS revêt un intérêt spécial parmi les organismes semblables de la surveillance et de la sécurité ont rencontré la haute direction du CSARS
- En mars 2001, les membres du Comité norvégien d'examen du renseignement, du CSARS ainsi que l'expérience acquise au fil des 16 dernières années.
- Le conseiller en matière de sécurité nationale auprès du président du Mexique Vicente Fox a rencontré le directeur exécutif, le sous-directeur exécutif et l'avocat principal en février 2001 pour étudier le mandat, la structure et les activités de renseignement danois.
- En octobre 2000, une délégation du Danemark a rencontré la haute direction du Comité pour étudier le mandat et les activités du CSARS. Elle menait alors des recherches dans le cadre d'une commission chargée d'examiner les services au sein du régime politique canadien.

fonctions du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

B. Au sein du CSARS

SUIVI DES QUESTIONS OFFICIELLES

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Comité demande des renseignements et des documents au SCRS au sujet de ses activités. Au cours de l'exercice 2000-2001 (du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001), il lui a ainsi posé 91 questions officielles, outre celles ayant trait aux dossiers de plaintes.

Le Comité demande souvent à titre officieux d'autres renseignements au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a répondu avec diligence à ces demandes, parfois urgentes.

ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET D'EXAMEN

À l'Administration centrale du SCRS, un bureau séparé et des ordinateurs sont mis à la disposition du personnel et des membres du Comité, pour leur usage exclusif. Les chercheurs et les analystes du CSARS, qui rendent compte régulièrement à la haute direction, répartissent leur temps entre leurs propres bureaux et les locaux que le Service met à leur disposition.

SEANCES D'INFORMATION

Aux réunions mensuelles du Comité, la présidente et les membres rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les ponts et se tenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les membres du CSARS se réunissent à l'extérieur d'Ottawa, ils profitent de l'occasion pour visiter les bureaux régionaux du SCRS. En juin 2000 et en février 2001, ils ont ainsi rencontré les cadres supérieurs du bureau régional du SCRS à Toronto et, en septembre 2000, ceux du bureau de Montréal. Les autres réunions du Comité ont eu lieu à Ottawa.

NOMINATION DE CADRES SUPÉRIEURS AU CSARS

En décembre 2000, le directeur exécutif du Comité, M^{me} Susan Pollak, a annoncé la nomination de M. Thomas Dastous au poste d'avocat principal du CSARS. M. Dastous était au ministère fédéral de la Justice.

En janvier 2001, M^{me} Kelly McGee est entrée au CSARS à titre de directrice de la recherche. Auparavant, elle dirigeait les Services législatifs et d'élaboration de la politique à la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

- En septembre 2000, la présidente, le directeur exécutif, le sous-directeur exécutif et l'avocat principal ont rencontré à Ottawa le nouvel inspecteur

Selon les instructions du Ministre, celui-ci doit autoriser toute enquête sur les menaces à la sécurité du Canada, au sens de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS* – souvent appelé clause sur la « subversion ». Aucune enquête semblable n'a été autorisée en 2000-2001.

ENQUÊTES EN VERTU DE L'ALINÉA 2D)

En 2000-2001, nous avons reçu un rapport semblable signalant le cas d'un employé du SCRS qui pourrait avoir commis un acte illicite. Au moment de mettre sous presse, le procureur général n'avait pas encore rendu sa décision au sujet de cette affaire. Dans son rapport de l'an dernier, le Comité avait fait état d'une affaire non réglée d'acte illicite, remontant à 1997. Depuis, le procureur général a décidé de ne pas tenter de poursuite.

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur du Service doit faire rapport au Ministre s'il estime qu'un employé peut avoir commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministre transmet alors ce rapport au procureur général du Canada et au Comité, accompagné de ses observations.

AGISSEMENTS ILLICITES

Après avoir lui-même évalué ce rapport du SCRS, l'inspecteur général a conclu que c'était un compte rendu justifié d'une affaire exacte et crédible et qu'il répondait au critère des « motifs raisonnables de croire », énoncé au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*. Il s'est en outre dit favorable aux initiatives prises par le Service pour que ses futurs rapports sur des renseignements de sécurité soient « plus convaincants lorsqu'ils sont présentés à la Cour ».

L'autre question dont traite l'inspecteur général concerne une attestation de sécurité que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le solliciteur général avaient signée à la suite d'un rapport du Service sur des renseignements de sécurité. Dans une décision ultérieure, la Cour fédérale a annulé le certificat, le jugeant « non raisonnable ».

Saillants des activités du Service pour la période visée [et... fera] état de questions graves ayant trait aux activités opérationnelles, à la politique d'intérêt public, à une controverse possible et aux défis que pourrait représenter la réalisation du mandat du Service ». D'autres données détaillées pourraient être examinées par le solliciteur général adjoind, par le Bureau de l'inspecteur général et par le Comité de surveillance.

l'exigent. En vertu de l'alinéa 19(2)d), le Ministre peut l'autoriser à faire de telles communications « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le directeur du SCRS est tenu de présenter au Comité un rapport ayant trait à toute communication faite pour de telles raisons.

Le Service a fait un rapport à ce sujet en 2000-2001. Les informations en cause, communiquées à un avocat représentant un ministre, avaient trait à une ébauche d'affidavit qu'un employé du Service avait rédigée relativement à une poursuite judiciaire.

De plus, à titre de mandataire du Ministre, le SCRS peut, « pour des raisons d'intérêt national », communiquer des renseignements dans des circonstances particulières. Selon la politique du Service, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en pas eu au cours de l'exercice considéré.

RÈGLEMENTS ET NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut imposer au Service des règlements visant les pouvoirs et fonctions de son directeur ainsi que la conduite et la discipline de ses employés. Le gouverneur en conseil n'a établi aucun règlement semblable en 2000-2001.

CERTIFICAT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général du SCRS relève du solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne en scrutant les activités opérationnelles du Service et en s'assurant que celui-ci se conforme à ses politiques et à la loi. Chaque année, l'inspecteur général doit remettre au Ministre un certificat indiquant « dans quelle mesure le rapport [du directeur] lui paraît acceptable » quant à ces activités et l'informant de tout cas où le Service a dérogé à la Loi ou aux instructions ministérielles et de ceux où il a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. Le Ministre fait transmettre ce certificat au Comité de surveillance.

L'inspecteur général actuel – nommé en juillet 1999 – a remis en novembre 2000 son premier certificat. Il y affirme que le rapport annuel du directeur au Ministre lui paraît entièrement acceptable et qu'à son avis « le Service n'a pas accompli d'actes non autorisés en vertu de la Loi, n'a pas contrevenu aux instructions données par le ministre et n'a pas exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile ».

L'inspecteur général ajoute qu'il a convenu avec le directeur du SCRS que le rapport de celui-ci devra à l'avenir être plus concis et ciblé. Ce document décrira « les points

Régime de responsabilisation du SCRS

Le Service, qui est un organisme du gouvernement du Canada, doit rendre compte au Parlement et à la population du Canada par l'entremise du solliciteur général. En raison du sérieux de ses activités et du degré d'intrusion qu'elles peuvent comporter, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et multidimensionnels. Au sein du SCRS et à l'extérieur, il existe un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent de scruter les activités du Service et de voir si elles sont conformes à son mandat.

La nouvelle publication du Bureau du Conseil privé intitulée *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*, Ottawa, 2001, fournit une description complète de l'appareil canadien du renseignement de sécurité et des systèmes de reddition de compte dont il est assorti.

L'une des tâches du CSARS – lui-même un des éléments du régime – est d'évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du ministre dont il relève et de formuler des observations à cet égard.

A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS

LES INSTRUCTIONS DU MINISTRE

En vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Ministre peut donner des instructions au sujet des activités et des enquêtes du Service. Le Comité est expressément chargé d'examiner toute nouvelle instruction. Au cours de l'exercice 2000 – 2001, le Ministre a diffusé un nouveau recueil d'instructions revues et mises à jour qui remplacent intégralement les précédentes. Ce recueil, qui fait l'objet d'une étude spéciale du CSARS, est examiné en détail à la page 8.

CHANGEMENTS AUX POLITIQUES OPÉRATIONNELLES DU SERVICE

Au cours de l'exercice 2000–2001, le Service a élaboré deux nouvelles politiques, l'une sur la préparation des évaluations de menaces et l'autre sur l'emploi du polygraphe dans les opérations du SCRS. Il en a modifié quatorze autres, soit pour tenir compte de changements apportés aux instructions du Ministre, soit pour les harmoniser avec les usages courants.

COMMUNICATIONS POUR RAISONS D'INTÉRÊT PUBLIC ET NATIONAL

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations recueillies au cours d'enquêtes, sauf si des circonstances particulières

Régime de responsabilisation
du SCRS

Section 3

CONSTATATIONS CONCERNANT DES RAPPORTS MINISTÉRIELS**Refus d'attribution de citoyenneté**

Dans l'interminable affaire de la demande de citoyenneté d'Ernst Zündel – dont le Comité a été saisi pour la première fois en 1995 – nous avons été informés en décembre 2000 que l'intéressé avait retiré sa demande et que Citoyenneté et Immigration Canada avait accepté son retrait. Par suite de ce fait nouveau, il n'y avait plus de raison de poursuivre l'enquête. Le CSARS ne présentera donc pas au gouvernement en conseil le rapport prévu au paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté*.

Rapports en vertu de la Loi sur l'immigration

Le Comité n'a reçu du Ministère aucun rapport de ce type au cours de la période à l'étude. Comme il le mentionnait dans son rapport de l'an dernier, il a été appelé en mars 2000 à réexaminer une affaire concernant une décision qu'il avait rendue en 1998 (Yamani). Depuis, le CSARS a été informé que Citoyenneté et Immigration Canada avait décidé de ne pas poursuivre l'affaire. Il en est donc dessaisi.

**RENOIS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS
DE LA PERSONNE**

La Commission canadienne des droits de la personne n'a saisi le Comité d'aucune affaire au cours de la période à l'étude. Une enquête qui avait été portée devant le CSARS au cours du précédent exercice a par contre été menée à terme et a fait l'objet d'un rapport à la Commission.

Pour ne pas révéler indirectement à quelles cibles s'intéresse le Service, le Comité ne confirme pas ni n'infirme, en principe, si les plaignants sont visés par des autorisations d'enquête du SCRS. Même s'il ne leur fournit pas cette information, il procède à des investigations poussées sur leurs allégations.

Dans ses investigations, le Comité s'assure que les activités du Service ont été menées conformément à la Loi, aux instructions du Ministre et aux politiques du SCRS. Si le CSARS est convaincu que l'action du Service est à l'abri de tout reproche, il fait part de cette assurance au plaignant. En cas de doute, il en informe le directeur du SCRS et le solliciteur général et, dans la mesure du possible, il expose l'affaire dans son rapport annuel.

Au cours de 2000–2001, la majeure partie des investigations du Comité au sujet des plaintes de ce type ont révélé que le Service n'était ni mêlé aux activités prétendues par les plaignants ni responsable de ces activités.

Plaintes soustraites aux enquêtes du Comité

Le Comité a reçu 26 plaintes à l'égard desquelles il n'a pu enquêter parce qu'elles ne respectaient pas la condition énoncée à l'article 41 de la Loi, soit celle d'avoir été présentées en premier lieu au directeur du SCRS. Le CSARS répond aux plaignants en soulignant cette condition de l'article 41 et en leur fournissant l'adresse du directeur. Le Comité ne peut, non plus, examiner les plaintes des personnes qui jouissent d'un droit de recours grâce à une procédure de règlement de griefs établie en vertu de la Loi sur le SCRS ou de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Plaintes ne relevant pas du CSARS

Le Comité a reçu 12 plaintes qui ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. En pareil cas, le CSARS informe les intéressés que leurs plaintes ne relèvent pas de lui et, si possible, il les adresse aux autorités compétentes.

PLAINTES CONCERNANT DES HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

Le Comité a enquêté sur quatre plaintes ayant trait à des habilitations de sécurité en 2000–2001. Deux de ces dossiers, qui concernent la révocation d'habilitations, sont clos. Dans un cas la plainte a été retirée; dans l'autre, après étude, le Comité a rendu sa décision qui est résumée à l'annexe D. Les deux autres plaintes concernent des recommandations du Service de refuser l'habilitation de sécurité; les enquêtes du Comité à ce sujet sont en cours.

- Le CSARS peut faire enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté et d'immigration, à certains dossiers touchant les droits de la personne et au crime organisé.
- Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, le Comité reçoit en tout temps les plaintes qui peuvent être portées « contre des activités du Service ».

CONSTATIONS AU SUJET DES PLAINTES RELEVANT DE L'ARTICLE 41 – « ACTIVITÉS »

Au cours de 2000–2001, le Comité a examiné 69 plaintes portées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, dont 52 nouvelles et 17 reportées de l'exercice précédent.

Plaintes relatives à des affaires d'immigration

Dans le droit fil de la tendance observée ces dernières années, une forte proportion des plaintes présentées au Comité en 2000–2001 – soit 34 en tout – ont trait au rôle joué par le Service dans le programme d'immigration du Canada.

Plaintes concernant des actes répréhensibles et des abus de pouvoir

Durant la période à l'étude, le Comité a examiné 20 plaintes dont les auteurs prétendaient que le Service les avait placés sous surveillance, avait posé à leur endroit des gestes illégaux ou avait autrement abusé de ses pouvoirs.

Tableau 2
Plaintes (du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001)

	Nouvelles plaintes	Plaintes reportées de 1999–2000	Réglées en 2000–2001	Reportées à 2000–2001
Activités du SCRS	52	17	30	39
Habitations de sécurité	0	4	2	2
Immigration	0	1	1	0
Citoyenneté	0	1	1	0
Droits de la personne	0	1	1	0

filtrage de sécurité. La Liste de surveillance que tient le SCRS contient les noms d'individus qui ont été portés à son attention, entre autres au cours d'enquêtes approuvées par le CARC, et qui ont obtenu le statut d'immigrant reçu.

En 2000-2001, le Service a reçu 161 895 demandes de citoyeneté. Il a recommandé le rejet dans quatre cas et rédigé des notes d'information relativement à 78 autres. Dans un cas, il a demandé au Ministre l'autorisation de reporter la présentation de son évaluation⁸.

Nouveau programme : filtrage des réfugiés

Comme le mentionne le Comité dans l'étude des notes de filtrage de sécurité à l'immigration (voir page 13), le Service et CIC ont conclu récemment l'entente « Filtrage dès le début du processus », des demandeurs du statut de réfugié. Ce projet pilote consistera initialement à installer du matériel d'échange électronique d'informations dans cinq bureaux de CIC au Canada.

EVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LES ORGANISMES ÉTRANGERS

Le Service peut conclure avec des organismes étrangers des ententes visant la prestation réciproque de vérifications de sécurité concernant des Canadiens et d'autres personnes qui ont habité au Canada. Au cours de la période considérée, le SCRS a effectué, pour le compte de tels organismes, 995 évaluations de sécurité dont 66 ont nécessité des enquêtes sur place. Celles-ci l'ont amené à envoyer une note d'information à son client.

B. Enquêtes sur les plaintes

Outre ses fonctions de surveillance et d'examen, le Comité a chargé d'enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois types de plaintes ressortissent au CSARS :

- À titre de tribunal quasi judiciaire, le Comité est autorisé à examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité demandées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonctionnaires ou à des fournisseurs de l'État, et à faire rapport à ce sujet.

8. S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyeneté, le Service doit requérir du solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et de « reporter » la présentation de son évaluation.

à l'étranger. En vertu de ce programme, le SCRS partage la responsabilité du filtrage de sécurité avec les fonctionnaires de CIC en poste dans ces autres pays. En règle générale, il ne prend part à ce processus que si le gestionnaire du Programme d'immigration l'y invite ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette répartition des tâches permet au Service de se concentrer sur les dossiers présentant le plus de risques.

antérieures

Les délais de traitement des demandes sont plus longs que les années

En 2000-2001, le Service a reçu 25 109 demandes de l'étranger. À cet égard, il a signalé que les gestionnaires du Programme d'immigration avaient consulté ses agents de liaison-sécurité (ALS) au sujet de 4 433 dossiers entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2000.

Nature des conseils du Service à CIC

Les demandes de filtrage de sécurité liées à l'immigration ont donné lieu à 216 notes du SCRS à CIC – 167 avis de non-admissibilité et 49 notes d'information. Pour la période à l'étude, il a fallu au Service environ un an et demi en moyenne pour traiter une demande. Le SCRS a envoyé 90 « lettres d'anecdote » et 61 lettres de mise à jour à CIC. (Voir à la page 13 la description des notes, avis et autres documents d'information employés par le Service pour secondar les programmes d'immigration du Canada.)

Filtrage de sécurité : délais de traitement accrus

Dans l'ensemble, les délais de traitement des demandes de CIC par le SCRS ont été sensiblement plus longs que les années antérieures. Pour expliquer la chose, le Service a cité deux facteurs principaux, tous deux temporaires, à son avis. Le premier est un important retard de demandes, reçues de l'étranger sur « papier », qui sont passablement plus longues à traiter que celles présentées au Canada par voie électronique. Le SCRS a assuré au Comité que l'arrière avait été éliminé et qu'il avait pris des mesures pour éviter toute nouvelle accumulation de demandes. Par ailleurs, les problèmes liés à la mise en œuvre de nouveaux logiciels au cours de l'exercice, combinés aux ajustements requis pour faire face au bogue de l'an 2000, ont occasionné d'autres retards. Ces problèmes sont en voie d'être réglés.

Les demandes de citoyenneté et la Liste de surveillance

Dans le cadre du processus de filtrage des demandes de citoyenneté, le Service reçoit par voie électronique les demandes de vérification de dossiers du Centre des intérêts figurent dans la base de données du Système d'information sur le

- La majeure partie des 3 670 enquêtes locales ont été requises par le ministère de la Défense nationale, suivi du SCRS, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du Centre de la sécurité des télécommunications et du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

- Le Service a reçu 37 128 demandes d'évaluation pour le Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, qui relève de Transports Canada. Le temps de traitement moyen de ces demandes a été de 32 jours, sensiblement plus que l'an dernier, soit 4 jours. Le SCRS a expliqué cet écart par le volume élevé des demandes d'évaluation de sécurité et par l'arrêté qui en avait résulté.

- Il y a eu 1 439 demandes d'évaluation de sécurité pour autorisation d'accès à des sites ». Pour ces évaluations, on procède à une vérification de base de la fiabilité des intéressés avant d'autoriser l'accès à des sites névralgiques.

- De concert avec la GRC agissant à titre d'intermédiaire, le Service a traité 268 demandes d'autorisation d'accès à la Cité parlementaire et 11 129 demandes d'accréditation à des rencontres et activités spéciales auxquelles l'accès est contrôlé.

PROGRAMMES DE FILTRAGE DE SÉCURITÉ À L'IMMIGRATION

En vertu des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service effectue des enquêtes de sécurité et fournit des conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC). En règle générale, son assistance sur ce plan va des échanges d'informations sur les questions entourant les menaces à la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, aux « évaluations » concernant les catégories de personnes non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Demandes de résidence permanente présentées au Canada

Le Service a la responsabilité exclusive de filtrer les demandes de résidence permanente présentées au Canada par les immigrants et les réfugiés. En 2000-2001, il en a reçu 44 278⁷. Le temps de traitement moyen de ces demandes a été de 66 jours, soit 195 pour les demandes écrites et 60 pour celles présentées par voie électronique.

Demandes de résidence permanente provenant de l'étranger

Les demandes de résidence permanente provenant d'autres pays que le Canada et les États-Unis relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration

7. Ce chiffre comprend 4 217 demandes de filtrage de sécurité provenant des États-Unis et traitées au Canada.

Le filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

La Politique fédérale sur la sécurité prévoit deux types d'enquêtes de sécurité du personnel : une évaluation de fiabilité et une évaluation de sécurité. Ces évaluations font partie des conditions d'emploi prévues dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Cote de fiabilité de base

Chaque ministère et organisme fédéral a la responsabilité de décider quel type d'enquête de sécurité est nécessaire. Cette décision dépend de la nature délicate des renseignements et des biens auxquels l'intéressé devra avoir accès. Le niveau « minimum » d'enquête est exigé pour les personnes qui sont nommées ou affectées à un poste pour six mois ou plus dans la fonction publique, et pour celles que la fonction publique fédérale engage à contrat pour plus de six mois et qui doivent avoir accès régulièrement aux installations de l'État. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès uniquement à des renseignements de nature non délicate (c.-à-d. non classifiés ou non désignés).

Cote de fiabilité approfondie

Une cote de fiabilité approfondie est exigée quand les fonctions d'un poste de fonctionnaire fédéral ou d'un contrat nécessitent un accès fréquent aux renseignements ou biens classifiés de l'État, quelle que soit la durée de l'affectation. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès, au besoin, à des renseignements et biens désignés.

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de déterminer quelles vérifications sont nécessaires quant aux données personnelles, aux études ou aux titres et qualités professionnels ainsi qu'aux données sur l'emploi. Ils peuvent aussi décider de faire une vérification nominale du casier judiciaire.

Lorsqu'ils font des évaluations de fiabilité, les organismes fédéraux sont tenus de porter des jugements justes et objectifs qui respectent les droits des intéressés. D'après la Politique sur la sécurité, « les personnes visées doivent avoir l'occasion d'expliquer les renseignements défavorables avant qu'une décision ne soit prise, et il faut leur donner les motifs du refus d'une cote de fiabilité, à moins que ces renseignements ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels ».

Les évaluations de sécurité

Au sens de la Loi sur le SCRS, l'évaluation de sécurité est un jugement porté sur la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sur sa fiabilité. Avant de demander une évaluation de sécurité, le ministère ou organisme gouvernemental compétent doit autoriser une cote de fiabilité « de base » ou « approfondie ». Même si elle a obtenu cette cote administrativement, une personne ne peut être nommée à un poste donnant accès à des renseignements ou biens classifiés tant que la cote de sécurité ne lui a pas été attribuée.

Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

La *Loi sur le SCRS* confère au Comité le double mandat d'examiner toutes les activités du Service et d'étudier les plaintes à cet égard. La présente section du rapport annuel porte sur la seconde de ces responsabilités principales du CSARS. De plus, comme une certaine proportion des plaintes a trait aux fonctions du Service en matière de filtrage de sécurité, notre examen relatif à ce volet de son mandat fournit le contexte dont nous aurons besoin pour nous pencher ensuite sur les plaintes.

A. Filtrage de sécurité

En vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le SCRS*, le Service est habilité à fournir des évaluations de sécurité aux ministères fédéraux. Moyennant l'approbation ministérielle voulue, il peut aussi conclure des ententes pour la prestation de telles évaluations, selon le paragraphe 13(2), avec les ministères ou les services de police provinciaux. Les ententes visant les évaluations de sécurité destinées aux gouvernements ou organismes d'États étrangers et aux institutions et organisations internationales sont autorisées au paragraphe 13(3).

En ce qui touche l'emploi dans la fonction publique fédérale, les évaluations de sécurité du SCRS servent à déterminer s'il y a lieu d'autoriser les intéressés à avoir accès à des renseignements ou à des biens classifiés. Dans les dossiers d'immigration, les évaluations du Service peuvent être déterminantes pour Citoyenneté et Immigration Canada qui doit trancher s'il y a lieu d'admettre des personnes au pays et d'octroyer le statut de résident permanent ou la citoyenneté.

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ POUR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Principales statistiques pour 2000-2001

- Le Service a reçu 36 803 demandes d'évaluation de sécurité en vue d'habilitations de niveaux I, II et III, tant nouvelles que rehausées ou mises à jour, mais surtout de niveau II. En outre, 418 demandes visaient des mesures administratives, tels des transferts et des abaissements d'habilitations.
- Pour les habilitations de sécurité de niveaux I, II et III, le temps de traitement moyen a été de 32 jours, 41 jours et 113 jours, respectivement.

Section 2

Filtrage de sécurité et
enquêtes sur les plaintes

étrangers. Le SCRS a effectué des vérifications de dossiers dans le cas de certaines de ces personnes.

Le Comité a demandé au Service pourquoi il avait conservé ces listes, affirmant que cela ne lui semblait pas « strictement nécessaire », contrairement à ce que prescrit la Loi. Le SCRS a répondu que c'était parce que les intéressés avaient eu des rapports avec une cible déjà visée par une enquête en vertu de l'article 12. Sa réponse a satisfait le CSARS.

- examiner la nature de la coopération du SCRS avec le CST afin de déterminer si celle-ci est irréprochable et conforme à la loi.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Exécution des mandats

Comme les activités de collecte de renseignements en vertu de l'article 16 nécessitent toutes un mandat de la Cour fédérale, le Service est tenu d'observer les diverses conditions et restrictions qui y sont rattachées. Le Comité a examiné un échantillon de mandats obtenus à cette fin ainsi que les affidavits et dossiers généraux pertinents. Dans les dossiers examinés, les mandats ont été exécutés dans les règles et les conditions pertinentes, respectées.

Demandes de renseignements au CST

Comme il est interdit de recueillir des renseignements sur les ressortissants et entreprises du Canada, le CST assujettit couramment l'information qu'il communique au SCRS au principe de la « divulgation minimale ». Ainsi, s'il obtient indirectement le nom d'un Canadien membre du milieu des affaires, il trait ce nom en y substituant l'expression « un entrepreneur canadien ». Dans des circonstances particulières, le Service peut demander au CST de lui révéler l'identité de l'intéressé s'il peut faire la preuve que ce renseignement a trait à des activités qui pourraient constituer une menace envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Dans le cadre de ses vérifications, le Comité a examiné si les demandes présentées au CST étaient légitimes et conformes aux lois et politiques existantes. Il en a trouvé trois qui ne semblaient pas répondre aux critères énoncés à l'article 2 de la Loi.

L'une des demandes concernait un Canadien en vue qu'avait approché un ressortissant étranger et une autre visait une institution névralgique (syndicat, groupe médiatique, organisme religieux ou campus universitaire) qui avait pris part à des campagnes politiques dans un pays étranger. Le Service nous a informés que, dans les deux cas, l'information recueillie avait été retirée de ses dossiers à la suite de notre examen.

Dans le troisième cas, le Service avait conservé dans ses dossiers des listes de personnes qui avaient pris part à plusieurs réunions mondaines avec des ressortissants

du sollicitateur général. La Loi autorise le SCRS à demander des mandats pour obtenir divers pouvoirs, dont celui d'intercepter des communications téléphoniques, et à entreprendre d'autres activités d'enquête à la demande de ces ministres.

Le terme renseignements étrangers désigne les informations ou renseignements concernant les « moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger. D'après la *Loi sur le SCRS*, la collecte de tels renseignements par le Service doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens, des résidents permanents ou des entreprises du pays.

MÉTHODE D'EXAMEN

L'examen effectué par le Comité englobe toutes les « demandes d'assistance » émanant de ministres, tous les renseignements conservés par le SCRS sur le compte de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale et tous les échanges d'informations avec le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) dans le contexte du renseignement étranger.

intentions ou les activités » d'un État étranger

Le CST – organisme qui relève du ministère de la Défense nationale – fournit au gouvernement du Canada, au sujet de pays étrangers, les renseignements électromagnétiques (SIGINT) qu'il obtient en recueillant et en analysant leurs transmissions par radio, par radar et par d'autres moyens électroniques, parfois en collaboration avec les organismes de pays alliés.

L'objectif de l'examen est le suivant :

- vérifier si le rôle du Service à l'égard des demandes présentées en vertu de l'article 16 est conforme à la *Loi sur le SCRS*, aux directives de la Cour fédérale et au protocole d'entente applicable (1987) entre le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, celui de la Défense nationale et le sollicitateur général;
- déterminer si le Service a respecté les diverses conditions prescrites par la loi pour la collecte de renseignements dans le cadre d'opérations relevant de l'article 16; et

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES ÉTRANGERS

Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou avec une organisation internationale, le Service doit, aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, obtenir l'approbation du solliciteur général qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international. Pendant les démarches initiales menant à l'approbation d'une telle entente, le SCRS ne peut communiquer de renseignements classifiés à l'entité intéressée, mais il peut en accepter ceux qu'elle lui fournit spontanément.

Au cours de l'exercice 2000–2001, le Ministère a autorisé le Service à conclure cinq nouvelles ententes de liaison. Parmi les ententes actuellement en vigueur, le SCRS estime que 44 sont « inappliquées ». Six d'entre elles ont été modifiées de manière à élargir l'éventail des informations échangées et une autre, qui était inappliquée, a été réactivée pour faciliter les activités du Service liées au filtrage de sécurité et à l'immigration dans le pays en cause.

Aucune entente de liaison en place n'a été annulée. Le Service a toutefois réduit le niveau des échanges avec deux organismes étrangers : en raison de craintes liées aux droits de la personne dans un cas et, dans l'autre, à cause d'une évaluation qui mettait en doute la fiabilité et la stabilité de l'organisme concerné.

BUREAUX D'AGENT DE LIAISON-SÉCURITÉ

Dans bien des pays, le Service a des bureaux d'agent de liaison-sécurité (ALS) qui sont chargés d'assurer les relations avec les services de police, de sécurité et de renseignement. Les autorités de ces États sont au courant de la présence des agents et en connaissent les fonctions, condition sine qua non de la coopération mutuelle. Le nombre de ces bureaux à l'étranger était le même qu'au cours de l'exercice précédent.

La collecte de renseignements étrangers

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir des renseignements étrangers à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale et avec l'approbation écrite

6. Une entente est dite inappliquée si elle n'a donné lieu à aucun contact durant une année ou plus. Cette non-application peut tenir à divers facteurs, dont la simple absence de besoin d'échanger des informations, les craintes du Service quant aux usages professionnels ou au respect des droits de la personne par l'autre organisme ou le fait que la situation politique est jugée trop instable dans l'autre pays.

- un programme d'échange de personnel entre les administrations centrales nationales, avec un accent particulier sur la criminalité transnationale;
- des échanges de personnel et des ententes entre plusieurs bureaux régionaux en vue d'autres échanges; et
- la tenue par le SCRS, au niveau régional, de « journées portes ouvertes » à la GRC et aux autres services de police.

Le SCRS et la GRC échangent couramment des informations sur les activités entourant leurs mandats respectifs. Le Service recueille et communique des renseignements au sujet des menaces à la sécurité du Canada et la GRC exerce les fonctions d'exécution de la loi que lui confère son mandat relativement aux mêmes menaces. Au cours de l'exercice 2000-2001, les deux organismes ont échangé 1 678 documents dont le SCRS a été appelé à fournir plus de la moitié (949). Le Service a en outre remis à la GRC 330 notes de communication⁴ et 39 lettres d'autorisation⁵.

ENTENTES AVEC DES ORGANISMES CANADIENS

Dans l'exécution de son mandat, le Service coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de l'ensemble du Canada. L'alinéa 17(1)a) de la Loi l'habilite à conclure par écrit des ententes de coopération avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre.

Actuellement, le SCRS a dix-neuf protocoles d'entente officiels avec des ministères et organismes fédéraux et huit avec des organismes provinciaux. Il a en outre un accord distinct avec plusieurs services de police d'une province. En 2000-2001, le Service a conclu avec un organisme provincial une entente pour la prestation d'évaluations de sécurité et il a demandé au Ministre l'autorisation d'en conclure une seconde pour la liaison avec un autre organisme. Aucune entente existante n'a été modifiée ou abrogée.

4. À la suite d'une demande officielle de la GRC, le SCRS communique des informations ou renseignements sous une forme qui protège l'identité des sources et les méthodes employées pour recueillir l'information. La communication est assujettie à la condition que l'information serve uniquement de piste dans des enquêtes, et non dans des instances judiciaires.

5. À la suite d'une demande officielle de la GRC – soit généralement après une communication – le SCRS autorise la GRC, au moyen d'une lettre, à utiliser ses renseignements dans des instances judiciaires, par exemple, à l'occasion de demandes de mandat ou à titre de preuve dans des procès.

En 2000–2001, l'EAP a produit 93 rapports, soit près du double de l'exercice précédent, ce qui est un revirement par rapport à la tendance à la baisse des dernières années. Ses publications entrent généralement dans deux catégories :

- les rapports sur la sécurité publique, qui traitent des menaces que le terrorisme international fait peser sur les Canadiens au pays ou à l'étranger; et
- les rapports ayant trait à la sûreté nationale qui portent sur les activités au Canada de services de renseignement d'autres gouvernements nationaux et sur des dossiers internationaux tels la lutte contre la prolifération et les activités criminelles transnationales.

L'apport du SCRS à l'ensemble de la collectivité gouvernementale du renseignement se traduit en outre par sa participation au Comité d'évaluation du renseignement (CER), qui se compose de hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent au premier chef aux questions liées au renseignement. Durant l'exercice à l'étude, le personnel de l'EAP a contribué à huit des rapports du CER, qui sont distribués au personnel supérieur de l'ensemble de l'administration gouvernementale.

Dans son rapport de 1998–1999, le CSARS avait recommandé de rétablir le Comité principal de production de renseignements (CPPR), organe interne du SCRS créé en 1987 (qui ne se réunissait cependant plus), de sorte que la production du renseignement réponde aux besoins de l'ensemble des clients ministériels du Service. Depuis, celui-ci a décidé d'abandonner le cycle de planification annuel qu'il avait envisagé initialement pour ce comité et, plutôt, d'examiner plus souvent les activités de production de renseignements de l'EAP et d'en rendre compte comme il se doit aux cadres supérieurs compétents du Service. À l'avenir, des réunions officielles du CPPR seront tenues au besoin seulement.

Ententes avec les ministères et les gouvernements

RELATIONS AVEC LA GRC

Les mécanismes de liaison et de coopération entre le Service et la GRC sont prévus dans le protocole d'entente que ceux-ci ont conclu. La coopération est facilitée par l'affectation réciproque d'agents de liaison aux administrations centrales nationales et dans tous les bureaux régionaux des deux organismes. Pour l'exercice à l'étude, le Service a fait état de plusieurs initiatives nouvelles visant à améliorer la coopération avec la GRC :

fructueuse avec des organismes canadiens et des services de renseignement étrangers de pays alliés.

L'ANTITERRORISME

La Direction de l'antiterrorisme (AT) a pour rôle de conseiller le gouvernement au sujet des nouvelles menaces de violence grave qui pourraient compromettre la sécurité des Canadiens et de leurs alliés et la sûreté de leurs pays. Faire échec à la violence grave à caractère politique, d'origine intérieure ou étrangère, demeure l'une des grandes priorités du Service.

En 2000–2001, la Direction de l'AT a modifié son organisation et sa structure afin de suivre l'évolution de la menace terroriste. Le Service estime que l'une de ses principales difficultés dans la lutte contre le terrorisme est le recours de plus en plus fréquent aux technologies de pointe par les extrémistes pour mener, soutenir et dissimuler leurs opérations.

Les évaluations de menaces

Le SCRS fournit des évaluations de menaces aux ministères et organismes fédéraux en se fondant sur des renseignements pertinents et à propos. Ces évaluations – qui ont trait aux événements spéciaux, aux menaces pesant sur des institutions diplomatiques au Canada et à diverses situations, – il les effectue sur demande ou de sa propre initiative. Elles peuvent jouer un rôle crucial, non seulement pour informer les autorités si une activité telle une manifestation risque de devenir violente, mais aussi pour les rassurer quant aux situations où les risques de violence sont négligeables.

En 2000–2001, la Sous-section de l'évaluation de la menace a fait 544 évaluations en tout, soit un peu plus que durant l'exercice précédent. Ce total, le Comité en est conscient, dépend de divers facteurs qui sont indépendants de la volonté du Service : nombre de visiteurs étrangers au Canada, demandes des ministères et organismes, événements spéciaux et menaces relevées au cours de l'exercice.

L'ÉAP (EXIGENCES, ANALYSE ET PRODUCTION)

À titre d'organe de recherche du SCRS, la Direction des exigences, de l'analyse et de la production fournit au gouvernement des avis sur les menaces qui peuvent peser sur la sécurité du pays en rédigeant les *Rapports du SCRS*, les *Études du SCRS* et les *Bulletins de renseignements*. De plus, à partir de renseignements de source ouverte, elle publie deux séries de rapports non classifiés, intitulés *Perspectives* et *Commentaires*, qui revêtent un intérêt en matière de sécurité pour la collectivité du renseignement et pour le public.

Les organes opérationnels du SCRS

LE CONTRE-ESPIONNAGE

La Direction du contre-espionnage (CE) s'occupe des menaces qui peuvent peser sur la sécurité nationale en raison des activités d'espionnage menées au Canada par les services de renseignement de gouvernements étrangers.

Durant l'exercice visé, le Service a réaffecté à l'interne des ressources humaines et autres afin de pouvoir relever les défis, à son avis de plus en plus complexes, que suscitent deux secteurs du mandat de la Direction du CE : la lutte contre la prolifération et la criminalité transnationale. Tout comme d'autres directions du Service, le Contre-espionnage estime prioritaire de recruter et de maintenir en poste des employés qui connaissent à fond l'informatique et d'autres sciences, les marchés financiers internationaux et divers domaines techniques spécialisés. Le CE s'est enrichi de certaines spécialités grâce au détachement d'employés de ministères.

Le Service dit avoir réussi à enrayer au Canada les activités d'un certain nombre de services de renseignement étrangers en poursuivant ses efforts pour nouer des rapports de liaison constructifs. Il a en outre cité plusieurs cas de coopération

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces envers la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces envers la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à des renseignements classifiés, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

Tableau 1 Mandats nouveaux et remplacés			
Nouveaux mandats	Mandats nouveaux et remplacés	Total	
		1998-1999	1999-2000
56	84	76	181
150	163	257	247
2000-2001	1999-2000	2000-2001	206

La Cour fédérale a décerné 32 mandats urgents en 2000-2001. Elle n'a rejeté aucune demande de mandat au cours de cet exercice et aucune de ses décisions n'a eu d'incidences sur les pouvoirs conférés dans des mandats existants.

DONNÉES SUR LES MANDATS

Les chiffres recueillis par le Comité fournissent une bonne idée de la manière dont le Service exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par mandat durant un exercice donné, mais leur comparaison une année sur l'autre est plus problématique. Tout un éventail de facteurs, aussi disparates que les décisions judiciaires et les progrès technologiques, amène de profondes variations dans la manière dont se font les demandes de mandats et dans l'exécution de ceux-ci. Même les données brutes concernant les mandats peuvent être trompeuses, car un seul de ces documents peut autoriser l'exercice de pouvoirs contre plus d'une personne.

Compte tenu de ces facteurs, le Comité est toutefois en mesure de conclure que, depuis trois ans, le nombre total de personnes touchées par les pouvoirs octroyés au SCRS au moyen de mandats est demeuré relativement stable et que la majorité d'entre elles sont encore des ressortissants étrangers.

RÈGLEMENTS

Selon l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prescrivant la marche à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 2000-2001, il n'y a eu aucun règlement semblable.

- 3. Un mandat de remplacement est nécessaire si le Service change les cibles, les endroits ou les pouvoirs prévus dans un mandat existant.

mené une enquête efficace sur l'incident et que des correctifs appropriés avaient été apportés pour réduire les risques de voir se reproduire de semblables infractions à la sécurité.

Deux questions ont retenu l'attention du Comité dans cette affaire. Tout d'abord, il y a eu infraction parce que les deux employés en cause avaient laissé leur véhicule hors de vue et sans surveillance, ce qui était une erreur de jugement, à son avis. Ensuite, même si le Service a apporté des changements constructifs aux politiques et procédures en matière de sécurité à la suite de l'incident, certaines ambiguïtés évitables demeurent qui, de l'avis du CSARS, risquent d'affaiblir la politique dans son ensemble.

En réponse aux observations du Comité, le Service a affirmé que l'infraction ne découlait pas d'une erreur de jugement, que ses employés avaient pris toutes les précautions nécessaires et suivi toutes les procédures établies et, en outre, qu'aucune mesure disciplinaire n'était envisagée. Il a accepté de modifier son manuel des politiques afin de réduire les risques d'interprétation erronée.

C. Au sein du SCRS

Les mandats : généralités et données statistiques

Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des ministères et organismes du gouvernement du Canada. C'est pour cette seule raison que leur utilisation doit être surveillée sans relâche et, cette tâche, le Comité la prend très au sérieux. De plus, en examinant l'usage que le Service fait des mandats, il peut saisir toute l'ampleur des activités d'enquête de celui-ci et il en tire un bon indicateur de la manière dont le SCRS conçoit ses priorités.

Le CSARS compile des statistiques trimestrielles sur tous les mandats décernés par la Cour fédérale et sur les affidavits qui sont joints aux demandes faites au tribunal. Il glane ainsi chaque année divers types de données, dont le nombre de personnes et de groupes que visent les pouvoirs conférés dans les mandats. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats qui ont été décernés au cours des trois derniers exercices financiers.

MÉTHODE D'EXAMEN

Le Comité a examiné une série d'opérations choisies au hasard qui font appel à des sources humaines et toutes les demandes qui ont été présentées à la haute direction au sujet d'institutions névralgiques. Dans chaque cas, il a étudié tous les dossiers de recrutement, de mise à l'essai et d'exploitation des sources en question. Son but était de vérifier si, dans l'exploitation des sources et dans la conduite des enquêtes sur ces institutions, le Service s'était conformé à la Loi, aux instructions du Ministre et à ses propres politiques opérationnelles.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Pour ce qui est tant de la mise à l'essai et de l'exploitation des sources humaines par la Région que des enquêtes de celle-ci concernant des institutions névralgiques, le Comité a conclu que les actions du Service étaient légitimes, appropriées et nécessaires à la bonne exécution de son mandat.

Nous avons toutefois relevé un point où le Bureau régional n'avait pas respecté pleinement les politiques du Service relatives à certaines méthodes administratives. Le Comité est d'avis qu'une vérification périodique par la direction du Bureau aurait permis d'éviter cette lacune administrative.

Sécurité interne

VUE D'ENSEMBLE

Les recherches du Comité ont montré que le niveau de sensibilisation à la sécurité était généralement élevé au Bureau régional et que la direction avait pris les mesures voulues pour assurer la vigilance dans les rangs des employés du Service. Nous avons toutefois noté que la Région avait fouillé au hasard les porte-documents de ses employés sensiblement moins souvent que les autres bureaux régionaux du SCRS. Le Service nous a informés qu'en 2001-2002 le Bureau régional a pour objectif de fouiller les porte-documents chaque mois.

UNE INFRACTION À LA SÉCURITÉ

Le Comité a examiné les dossiers concernant une affaire d'infraction à la sécurité, survenue durant la période visée, qui a occasionné le vol de biens et de documents classifiés dans un véhicule opérationnel. Notre examen a révélé que le personnel de la sécurité interne de la Région et de l'Administration centrale du SCRS avait

L'explication que le Service lui a donnée par la suite et selon laquelle, dans les deux circonstances où la chose semble s'être produite, les interceptions aient été légitimes (l'une en vertu des dispositions de la clause « omnibus » et l'autre parce que la personne dont on a intercepté les communications s'apparentait à « Vanwecenani »).

Pénurie de personnel spécialisé

L'examen des dossiers d'enquête de la Région par le Comité montre que ce bureau manquait de spécialistes d'une certaine discipline. Même si les retards que cela occasionnait n'ont eu aucun effet néfaste sur les cas examinés, le CSARS voudrait éviter que les délais de traitement empêchent indûment de communiquer en temps opportun d'importants renseignements aux fonctionnaires compétents. Il a déjà exprimé des craintes semblables par le passé et il se réjouit des initiatives prises par le Service pour corriger la situation dans cette région.

Examen d'opérations délicates

Le recours aux sources humaines pour recueillir des informations est essentiel à l'efficacité des enquêtes sur les menaces à la sécurité publique et à la sûreté de l'État. Cependant, ces opérations sont tellement délicates qu'elles sont assujetties à des instructions spéciales du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées de façon assez détaillée dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS. Toute demande visant une telle opération ou une enquête concernant des « institutions névralgiques » nécessite l'approbation de la haute direction du Service.

1. La clause omnibus permet d'intercepter les communications de personnes qui, même si elles ne sont pas nommées dans un mandat, peuvent se trouver en un endroit qui y est mentionné. La Cour suprême du Canada a confirmé la légalité de cette clause dans l'affaire *R. c. Chesson*, [1988] 2 R.C.S. 148. Dans le même jugement, elle a confirmé la légalité de l'interception de communications d'une personne désignée ou décrite dans le mandat (à titre de « conjoint » ou de « collègue », par exemple) qui n'est pas ciblée de façon particulière, qui est susceptible d'avoir des rapports réguliers avec la cible et dont l'organisme chargé d'enquêter a des motifs raisonnables de croire que les communications pourraient lui faciliter la tâche. Depuis l'affaire « Chesson », le nom d'une des parties – Vanwecenani – désigne cette catégorie de personnes.

2. La définition d'institution névralgique englobe les syndicats, les médias, les institutions religieuses ainsi que les campus universitaires et collégiaux.

Exécution des mandats

En vertu de l'article 21 de la Loi, seule la Cour fédérale du Canada peut, par la voie de mandats, octroyer au SCRS les pouvoirs l'habilitant à recourir aux méthodes d'enquête comportant le plus haut degré d'intrusion qui soit permis : l'interception de communications téléphoniques ou d'envois postaux. Chaque année, le Comité scrute l'exécution de mandats dans un certain nombre de dossiers choisis parmi ceux dans les mandats

Toutes les activités de collecte de renseignements sont conformes aux dispositions et conditions énoncées

Dans son examen, le Comité évalue :

- quel usage la Région fait des pouvoirs que la Cour fédérale lui octroie par la voie de mandats;
- si la Région respecte toutes les dispositions et conditions énoncées dans les mandats;
- si elle se conforme à la Loi, aux politiques du SCRS et aux instructions du Ministère dans l'exécution des mandats.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Exécution des mandats

L'examen des mandats sélectionnés par le Comité et des dossiers d'enquête pertinents n'a révélé aucun cas d'exercice inutile de pouvoirs conférés par mandat. Toutes les activités de collecte de renseignements sont conformes aux dispositions et conditions énoncées dans les mandats. Cependant, pour ce qui est des fruits de la collecte effectuée par le Service grâce à certains mandats et à ce qu'il en a conservé, le CSARS a relevé des anomalies possibles dans deux cas examinés. Dans le premier, le Comité a demandé au Service pourquoi il avait conservé des données d'un type particulier au-delà de la période normale prévue dans ses politiques opérationnelles. En réponse, le SCRS l'a informé qu'il avait autorisé la période spéciale de conservation afin de pouvoir aider un organisme allié dans son enquête sur un réseau terroriste.

Le second cas concerne l'interception de deux communications de personnes non désignées dans le mandat et les rapports à ce sujet. Le Comité est satisfait de

envers la sécurité du Canada. Ni les dossiers et messages opérationnels que nous avons étudiés ni les entrevues que nous avons menées ne permettent de croire que les niveaux d'enquête étaient sans commune mesure avec les menaces présumées. Nous avons aussi scruté les renseignements recueillis au cours des sept enquêtes. Dans un cas, nous avons demandé si certains renseignements étaient « strictement nécessaires ». En dépit des explications du Service, sa réponse ne nous a pas pleinement satisfaits. À notre avis, il n'était pas strictement nécessaire de recueillir ces renseignements et nous ne sommes pas convaincus que, dans ce cas-là, le Service s'est conformé en tout aux politiques et lignes directrices opérationnelles existantes en matière de collecte d'informations.

Gestion des enquêtes

Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CAFC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquête émanant des agents du Service. Il est présidé par le directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature illimitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou qui en découle.

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS – ciblage, opérations spéciales, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt et opérations délicates – dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon l'éclaire sur l'usage que le Service fait des divers outils dont il dispose pour ses enquêtes et lui permet d'évaluer comment les organes opérationnels du SCRS appliquent les instructions ministérielles et les politiques du Service.

Autorisation des enquêtes

Dans la surveillance des régions, la partie autorisation des enquêtes porte sur l'exercice des fonctions conférées au Service en vertu des articles 2 et 12 de la Loi. La gestion courante des enquêtes est régie à la fois par les instructions du Ministre et par les politiques opérationnelles du SCRS.

Pour déterminer si les enquêtes du Service sont légitimes, le Comité se fonde sur trois critères principaux :

1) Le SCRS avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence de menaces à l'égard de la sécurité du Canada?

2) Le niveau et le degré d'intrusion des enquêtes étaient-ils proportionnels à la gravité des menaces représentées par les activités?

3) Le Service a-t-il recueilli uniquement les informations dont il avait strictement besoin pour remplir son mandat visant à informer le gouvernement de l'existence de menaces?

MÉTHODE D'EXAMEN

Sept enquêtes ont été choisies pour la vérification de cette année – cinq relevant de l'antiterrorisme et deux du contre-espionnage. Le Comité a examiné tous les dossiers et les documents électroniques ayant trait à chacune. Nous avons interviewé à la fois les gestionnaires de la région directement chargés des enquêtes et le personnel surveillant à l'Administration centrale.

CONSTATIONS DU COMITÉ

D'après l'information examinée, le Comité est convaincu que, dans les sept cas, le Service avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence de menaces

Le Comité a appris récemment que le Service et CIC avaient instauré le programme « Filtrage dès le début du processus » pour les demandeurs du statut de réfugié au Canada. Au moment de présenter leurs demandes, tous les intéressés seront soumis à un processus de filtrage semblable à celui que doivent subir ceux qui demandent la résidence permanente. L'objet du programme est d'éviter que l'on puisse entrer au Canada et y demeurer pendant une période indéfinie sans subir d'évaluation de filtrage de sécurité – ce qui posait un risque important selon la procédure en place lors de notre examen précédent.

Le Comité suivra de près ce changement et les autres survenus récemment dans les rapports de coopération entre le SCRS et CIC.

**« Motifs de soupçonner » « motifs de croire »
Menaces à la sécurité et non-admissibilité, en droit canadien**

Le Service aide CIC au titre du filtrage de sécurité en échangeant avec lui des informations sur les questions qui ont trait aux menaces envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, et en lui fournissant des avis quant aux catégories non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*. Ce sont là des lois distinctes du Parlement qui contiennent des dispositions différentes – « menaces envers la sécurité du Canada » et « non-admissibilité au Canada » – et qui influent toutes deux sur les questions de sécurité liées à l'immigration.

Quiconque demande à immigrer au Canada peut être déclaré non admissible selon les critères énoncés à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*. Cependant, l'intéressé (immigrant éventuel ou autre) peut également correspondre aux critères qui font de lui une menace envers la sécurité du Canada, au sens de la *Loi sur le SCRS*.

Le critère de non-admissibilité en vertu de la *Loi sur l'immigration* est plus sévère que celui qui amène à ouvrir une enquête en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Pour mener une telle enquête, le Service doit avoir des motifs raisonnables de « soupçonner » une personne ou un groupe de menacer la sécurité du Canada. Par contre, pour que CIC refuse l'admission pour des raisons de sécurité, l'avis de non-admissibilité du SCRS doit corroborer sa conclusion à l'existence de motifs raisonnables de « croire » que le demandeur appartient à une catégorie non admissible – critère à respecter qui est plus strict en droit.

Dans ses notes d'information à CIC, le Service fournit une évaluation de l'admissibilité du demandeur par rapport à la *Loi sur l'immigration*. Il n'a toutefois pas pour rôle de déterminer si l'intéressé est une menace envers la sécurité du Canada, au sens de la *Loi sur le SCRS*.

Lettre d'anecdote – remise à CIC par le Service et signalant toute information qu'il a en main selon laquelle le demandeur prend ou a pris part à des activités non liées à la sécurité et décrites à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration* – crimes de guerre ou criminalité organisée, par exemple – ou toute autre question ayant trait à l'exercice des fonctions du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, conformément à l'alinéa 14b) de la *Loi sur le SCRS*.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Nature des opinions du Service

Toutes les notes d'information dans lesquelles le Service avait donné une opinion à CIC ont été jugées exactes et bien fondées sur les renseignements recueillis. Nous avons relevé un cas où le SCRS n'avait pu fournir d'opinion valable faute d'information suffisante.

Dans l'ensemble, le Comité a constaté que le Service avait rédigé plus de notes d'information pour les dossiers d'origine canadienne que pour ceux provenant de l'étranger, en dépit du fait que la majorité des dossiers entrent dans cette dernière catégorie. Cette question sera examinée lors d'une prochaine vérification.

Statistiques essentielles

Au cours de l'exercice à l'étude, le Service a effectué 81 650 évaluations de filtrage de sécurité à l'immigration et, dans la majorité des cas, il n'a rien trouvé à signaler. Il a envoyé à CIC 166 notes d'information dont 109 étaient des avis de non-admissibilité. Il a fallu en moyenne au SCRS 661 jours pour traiter les dossiers de filtrage de sécurité à l'immigration qui ont donné lieu à une note d'information. Pour ceux qui ont abouti à un avis de non-admissibilité, le temps de traitement moyen a été de 644 jours. Les explications du Service au sujet des délais de traitement figurent à la section 2, sous la rubrique Filtrage de sécurité, à la page 33.

Faits récents

Dans son rapport pour 1997-1998, le Comité avait fait état de lacunes dans le processus de filtrage de sécurité des demandeurs du statut de réfugié au Canada. À son avis, le Service pouvait et devait jouer un rôle élargi afin de secondar les efforts de CIC en ce domaine.

gouvernemental de surveillance de l'immigration au moyen de services de filtrage de sécurité. C'est dans son rapport de 1997-1998 que le Comité a examiné pour la dernière fois le rôle du Service en matière d'immigration. Cette année, il s'est attaché spécialement à la nature et à la qualité des conseils que le SCRS fournit à CIC sous forme de notes d'information.

MÉTHODE D'EXAMEN

Pour cette étude, le Comité a examiné seize enquêtes de sécurité à l'immigration menées par le Service et choisies à partir des 166 notes d'information que le SCRS avait envoyées à CIC au cours de l'exercice 1999-2000. Cet échantillon comprend neuf dossiers d'origine canadienne et sept provenant de l'étranger. Le SCRS a étudié les notes d'information envoyées à CIC et toutes les pièces justificatives concernant chaque enquête.

MODALITÉS DE LA PRESTATION DE CONSEILS PAR LE SERVICE

Le SCRS a la responsabilité exclusive de fournir des évaluations de sécurité à l'égard des demandes d'immigration présentées au Canada et aux États-Unis. Pour celles provenant d'ailleurs, il appartient au gestionnaire du Programme d'immigration de la mission canadienne compétente à l'étranger de demander une telle évaluation au Service. Dans les deux cas, indépendamment des conseils donnés par le SCRS à CIC, c'est au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qu'il appartient de prendre la décision finale quant à l'admissibilité de tout immigrant éventuel. Généralement, une enquête de filtrage de sécurité à l'immigration est ouverte lorsque le Service reçoit une demande d'un centre de traitement de données au Canada ou du gestionnaire du Programme d'immigration d'une mission canadienne à l'étranger et elle prend fin lorsque le SCRS donne son opinion à CIC sous l'une des quatre formes suivantes :

Rien à signaler – rapport remis à CIC si le Service n'a aucun renseignement défavorable sur l'immigrant éventuel.

Avis de non-admissibilité – opinion dans les cas où le Service conclut, d'après les renseignements dont il dispose, que le demandeur répond aux critères énoncés dans les dispositions de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration* concernant la sécurité.

Note d'information – opinion du SCRS affirmant avoir en main des informations selon lesquelles le demandeur trempe ou a trempé dans des activités visées par les dispositions de la *Loi sur l'immigration* qui ont trait à la sécurité, mais exprimant l'avis que l'intéressé n'entre pas dans la catégorie des personnes jugées non admissibles en vertu de cette loi.

Même s'il appartient en propre à la Cour fédérale de décerner les mandats et de les assortir des conditions qu'elle juge appropriées, le Comité a un double objectif en surveillant la préparation des mandats par le Service :

- veiller à ce que les faits exposés dans les affidavits soient conformes à l'information qui a servi à les rédiger, et
- veiller à ce que les faits, circonstances et déclarations dont il est fait état dans les affidavits soient présentés de façon juste et objective.

Parmi les mandats décernés en 1999-2000, le Comité en a retenu deux en vue d'un examen détaillé – l'un concernait une cible de l'antiterrorisme et l'autre, une enquête de contre-espionnage. Le Comité a étudié tous les documents du SCRS ayant trait à la préparation des affidavits : dossiers généraux de mandats, classeurs de « documents sources », messages internes, demandes d'autorisation d'enquête, procès-verbaux de réunions du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) et affidavits mêmes.

Dans chacun des cas choisis, le CSARS a trouvé que l'affidavit présenté par le Service à la Cour fédérale était en accord avec les faits exposés dans les pièces justificatives et que les faits et circonstances énoncés dans l'affidavit étaient présentés de façon juste et objective.

RÉVISION DES DISPOSITIONS ET CONDITIONS DES MANDATS

Comme nous le mentionnions dans le rapport de l'an dernier [référence], le Service a entrepris une révision globale des dispositions et des conditions des mandats pour en simplifier la terminologie et les harmoniser avec la législation actuelle. Certaines procédures opérationnelles et administratives ont aussi été modifiées.

Le SCRS a signalé au Comité que ce processus avait été mené à terme et qu'il avait pleinement informé tout son personnel chargé de demander ou d'exécuter les mandats. La Cour fédérale a approuvé tous les changements dont tenaient compte les demandes de mandat ultérieures.

Notes d'évaluation de sécurité à CIC

Rapport n° 2001-02

L'objet de cette étude était d'évaluer l'information que le SCRS fournit au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (CIC) dans le cadre du rôle qui lui échoit en vertu de son mandat, soit prêter main-forte à l'égard du programme

Depuis, le Service s'est rallié à notre recommandation et nous a informés que la partie pertinente des politiques sur les opérations sera modifiée en conséquence.

Le deuxième cas qui a attiré notre attention concernait l'opportunité de conserver certaines informations reçues d'un organisme canadien. Il s'agit de dossiers qui avaient trait aux activités d'un petit groupe de mineurs. Le Service a dit au Comité qu'il avait d'abord conservé ces dossiers parce qu'ils montraient que le groupe était enclin à se livrer à des actes de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique – menace qui entre dans le mandat du SCRS. Après avoir réévalué les informations reçues initialement, le Service a alors décidé qu'aucune autre mesure ne s'imposait; il les a toutefois conservées.

Le Comité reconnaît pleinement que le Service a chargé d'enquêter sur toute information, reçue d'autres organismes, qui semble entrer dans son mandat. Nous nous demandons toutefois s'il y avait lieu de conserver l'information, dans ce cas-là, une fois prise la décision de ne pas pousser l'enquête plus loin. Le CSARS est d'avis que les informations en cause devraient être retirées des dossiers du SCRS.

Quant au Service, il a réaffirmé qu'il y avait lieu initialement, à son avis, de conserver les informations et il a précisé que le maintien de cette décision préservait officiellement les informations reçues et les mesures prises. Le SCRS a convenu de modifier les rapports opérationnels de manière à refléter sa décision finale selon laquelle les informations ne justifiaient aucune autre mesure de sa part.

Le Comité recommande que le Service fasse preuve d'une plus grande diligence lorsqu'il décide s'il doit conserver des informations non sollicitées.

Examen de la préparation des mandats

Rapport n° 2000-05

Pour obtenir des pouvoirs par la voie d'un mandat en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service rédige à l'intention de la Cour fédérale une demande à laquelle il joint une déclaration sous serment, ou affidavit, exposant les raisons qui justifient le recours à des techniques intrusives pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. Comme la bonne préparation des affidavits est clé pour assurer l'intégrité du processus, le Comité examine périodiquement un certain nombre de mandats, choisis parmi ceux qui étaient en vigueur pendant la période à l'étude.

- si la menace requérant communication de renseignements primait suffisamment sur les attentes raisonnables du public en matière de protection de la vie privée,
- si les échanges d'informations étaient strictement nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels du Service, selon l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*,
- si ces échanges supposaient utilisation abusive de renseignements personnels et délicats,
- si les informations échangées étaient raisonnables et conformes aux faits,
- si toutes les communications d'informations du SCRS à d'autres organismes se situaient dans les limites énoncées au paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS*, et
- si tous les échanges d'informations étaient consignés de façon uniforme.

CONSTATIONS DU COMITÉ

Coopération générale

Pour la période à l'étude, le Comité a relevé deux échanges d'informations préoccupants. Tous les autres respectaient le mandat du Service et les politiques existantes. Les informations échangées étaient raisonnables et conformes aux faits, ne supposaient aucune utilisation abusive de renseignements personnels et délicats et n'empêchaient pas indûment sur la vie privée.

Conservation d'informations non sollicitées

Les deux cas qui ont attiré l'attention du Comité ont tous deux été relevés à l'occasion de la vérification faite dans un bureau régional du SCRS et ont trait à la gestion d'informations reçues d'organismes canadiens.

Dans le premier cas, la base de données dans laquelle le Service avait versé les informations non sollicitées contenait plusieurs documents concernant des personnes et des organisations sur lesquelles il n'était pas autorisé à enquêter. Nous avons demandé au SCRS pourquoi il avait conservé ces documents et ses explications nous ont satisfaits. Le Comité croit toutefois que les raisons de conserver des informations non sollicitées d'une telle nature devraient, à l'avenir, être énoncées clairement dans les rapports opérationnels pertinents.

Le Comité recommande que les raisons pour lesquelles des informations sont conservées dans une catégorie générale soient énoncées clairement dans les rapports opérationnels.

L'examen visait à déterminer si, dans ses échanges d'informations avec les organismes canadiens, le Service s'était conformé aux instructions ministérielles, aux protocoles d'entente conclus avec les institutions gouvernementales et avec les services de police, à ses politiques opérationnelles, à la *Loi sur le SCRS* et aux autres lois pertinentes. Dans son investigation, le Comité a notamment examiné :

Le Comité a examiné tous les échanges d'informations du Service avec les autres organismes canadiens, y compris les informations accessoires qu'il leur a fournies pendant l'exercice 1999-2000. Il a en outre scruté sur place les pratiques suivies dans un bureau régional du SCRS en matière d'échanges.

PORTÉE ET MÉTHODE DE L'EXAMEN

Dans l'exercice de ses fonctions d'enquête sur les menaces présumées à l'égard de la sécurité du Canada, le Service coopère avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les services de police de l'ensemble du pays et il échange des informations avec eux. C'est l'article 17 de la *Loi sur le SCRS* qui lui octroie le mandat de conclure des ententes à cette fin, tandis que le paragraphe 19(2) de cette loi l'habilite à communiquer des informations à divers ministères et organismes canadiens « en vue de l'exercice des fonctions qui lui sont confiées ». En vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la Loi, le Comité est chargé d'examiner les accords de coopération que le Service conclut avec des organismes canadiens ainsi que les informations et renseignements que celui-ci leur fournit aux termes de ces accords.

Rapport n° 2001-01

Échanges d'informations au Canada (5)

Naturellement, il est trop tôt pour évaluer l'impact des instructions révisées sur les opérations du Service. La brièveté relative du recueil et le caractère stratégique des instructions donnent à penser qu'on mettra davantage l'accent sur les politiques opérationnelles mêmes du SCRS comme source d'instructions et de lignes directrices particulières à suivre. Il est en outre manifeste qu'il y a eu un transfert global de pouvoirs discrétionnaires du cabinet du solliciteur général au directeur du Service, quant à la gestion courante du SCRS. Lors de vérifications futures, le Comité compte porter une attention particulière à la manière dont les nouvelles instructions seront interprétées et appliquées à l'ensemble des activités du Service.

Instructions du Ministre – révision et mise à jour

En février 2001, le solliciteur général a diffusé un recueil d'instructions ministérielles révisées sur la gestion du Service – ce que le Comité souhaitait depuis un certain temps déjà.

L'ÉVOLUTION DES INSTRUCTIONS DU MINISTRE

Selon l'article 6 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur du Service est « chargé de la gestion » de cet organisme suivant les directives du Ministre – soit le solliciteur général du Canada. La prestation de ces directives se fait principalement par écrit au moyen d'« instructions du Ministre ». La Loi prévoit qu'un exemplaire de ces instructions doit être transmis au Comité « dès qu'elles sont données ».

Les instructions du Ministre visent un vaste éventail d'activités du Service : des orientations stratégiques aux conseils sur des questions particulières telle la conduite d'enquêtes concernant des institutions névralgiques. À l'occasion de vérifications antérieures, le Comité a examiné la

vaaleur d'instructions particulières, la manière dont le Service les avait transmises, posées dans ses propres politiques et procédures et leur mise en œuvre dans des cas donnés.

Les directives ministérielles sont considérablement simplifiées et uniformes quant au langage employé

Une chose qui a souvent préoccupé le Comité est le caractère disparate et morcelé de ces instructions prises globalement. Au fil des dix-sept années d'existence du Service, des ministres ont souvent donné des instructions sur des questions particulières au moment où celles-ci se produisaient. Certaines instructions, toujours valables à titre d'orientations ministérielles, précèdent en fait la création du SCRS. Il en avait résulté un fatras d'orientations stratégiques où l'on trouvait un langage parfois contradictoire et une terminologie qui ne concordait plus avec la législation.

LES NOUVELLES INSTRUCTIONS : VUE D'ENSEMBLE

Le nouveau recueil (document classifié), qui remplace intégralement les anciennes instructions, rationalise passablement l'orientation stratégique du Service par le gouvernement et, de l'avis du Comité, témoigne d'une maturation du cadre légal et stratégique qui régit le travail du SCRS. Les directives ministérielles sont désormais considérablement simplifiées et uniformes quant au langage employé et forment un document concis et cohérent.

Echanges d'informations

Le Comité a examiné toute la documentation ayant trait à la coopération opérationnelle et aux échanges d'informations auxquels avait pris part le bureau d'ALS entre le 31 mars 1998 et le 30 juin 2000. Les échanges d'informations du Service avec les organismes étrangers que dessert ce bureau ont été examinés pour vérifier si les informations que celui-ci leur avait fournies ou en avait reçues avaient été traitées comme il faut.

Notre examen a révélé un seul échange problématique. Des clients du Service en avaient reçu des renseignements tendancieux – de fiabilité douteuse, selon le Comité – sur une personne. Après avoir signalé la chose au SCRS, celui-ci nous a fourni des éclaircissements. Nous lui avons dit qu'il devrait songer à transmettre ces éclaircissements à ses clients pour qu'ils puissent replacer l'opinion antérieure dans le bon contexte.

Organismes étrangers et droits de la personne

La crainte de répercussions sur le plan des droits de la personne était à l'avant-plan de la vérification de ce bureau par le Comité. Par contre, il y avait l'impératif fondamental et primordial de conclure des ententes avec des services de renseignement étrangers : le SCRS doit en effet recueillir les informations requises pour protéger les Canadiens.

À plusieurs reprises ces dernières années, le Comité a élaboré sa position au sujet des rapports du SCRS avec les organismes étrangers. À son avis, le Service doit veiller par tous les moyens à éviter que les informations qu'il communique puissent servir à favoriser la violation des droits de la personne. À cette fin, les ALS sont tenus de fournir au reste du SCRS des évaluations exactes et à propos sur la réputation des organismes, et cela, sur deux plans : le respect des droits de la personne et la tendance à transmettre sans autorisation ces informations à des tiers. Le Service doit éviter les situations où il fournit de l'information à un organisme qui ne viole pas les droits de la personne pour constater ensuite que l'information est transmise à d'autres organismes moins scrupuleux à ce sujet.

Pour ce qui est du bureau d'ALS soumis à la vérification, le Comité n'a trouvé aucun échange d'informations qui ne respectait pas ces normes et il est convaincu que toutes les évaluations d'organismes en matière de respect des droits de la personne ont été effectuées selon les règles de l'art.

CONSTATATIONS AU BUREAU CHOISI

Vue d'ensemble

Au cours de la vérification du Comité au bureau de l'ALS, nous avons été frappés par les piètres conditions dans lesquelles le personnel du Service doit travailler. Des installations déficientes, combinées à la lourde charge de travail occasionnée par la multiplication des demandes d'immigration et de visa requérant un filtrage de sécurité, suscitent un climat défavorable. En dépit de ces circonstances difficiles, l'ALS et le personnel du bureau canadien font du bon travail.

Nous avons constaté que l'ALS a fait des progrès constants auprès des interlocuteurs étrangers; cependant, comme le volier immigration de son mandant l'accapare de plus en plus, il lui reste moins de temps pour nouer des relations avec les autres pays dont il est théoriquement chargé dans la région.

Activités de filtrage

L'examen des ressources attribuées à ce bureau montre au Comité que le personnel doit consacrer de plus en plus de temps au filtrage de sécurité des demandes d'immigration et de visa. En l'espace de quelques mois, la charge de travail s'est

beaucoup alourdi sur ce plan, à tel point que le Service a dû y affecter temporairement des employés supplémentaires. Les piètres installations et le milieu difficile sur le plan de la sécurité ont compliqué davantage les choses.

Nous avons été frappés par les piètres conditions dans lesquelles le personnel du Service doit travailler

La charge de travail manifestement trop lourde a fait craindre au Comité que certaines fonctions importantes du bureau puissent ne pas être remplies promptement. La haute direction du Service a dit au CSARS qu'elle partagerait ces craintes et qu'à son avis ce problème, côté immigration, était commun à certains autres bureaux d'ALS.

Au début des années 90, le Service et un autre organisme fédéral ont effectué une étude conjointe des tâches liées à l'immigration, dans des bureaux situés à l'étranger, ce qui a permis de mieux cibler l'utilisation des services des agents du SCRS. Le Comité est d'avis que le Service voudra peut-être scruter à nouveau cet élément de son Programme de liaison avec l'étranger. Pour sa part, lors de ses prochaines vérifications, il compte examiner les fonctions liées au filtrage de sécurité dans des bureaux d'ALS choisis à l'étranger.

Pour ce qui est de la liaison avec l'étranger, la nouvelle instruction du Ministre semble reprendre les orientations clés de l'ancienne, c'est-à-dire que :

- les ententes nécessaires pour assurer la sécurité du Canada peuvent être conclues;
- ces ententes doivent être approuvées par le solliciteur général en consultation avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international;
- il faut évaluer la réputation du pays ou organisme en cause quant au respect des droits de la personne et tenir compte de cette évaluation dans toute décision de conclure une entente de coopération;
- les ententes doivent être conformes aux lois applicables du Canada et en accord avec sa politique étrangère.

Dans la nouvelle instruction ministérielle, le seul point sensiblement différent de la précédente est le pouvoir discrétionnaire élargi qui est accordé au directeur du SCRS pour gérer les ententes de coopération. On y lit en effet que le « directeur doit assurer la gestion de ces ententes conformément aux conditions imposées par le ministre », tandis que l'ancienne confèrait à celui-ci la charge d'arrêter les paramètres précis de la coopération.

Comme le Ministre n'a donné sa nouvelle instruction qu'en février 2001, il faudra quelque temps au Comité pour évaluer les implications des politiques révisées, surtout quant au pouvoir discrétionnaire élargi du directeur. Dans l'ensemble, nous croyons toutefois que cette instruction est une nette amélioration sur les précédentes, car la terminologie y est plus simple et conforme à celle de la législation qui régit l'ensemble des activités du SCRS.

À l'occasion de l'examen des ententes de liaison avec l'étranger, en 1997-1998 – et en prévision de la nouvelle instruction du Ministre – le Comité avait recommandé que le Service les réexamine toutes systématiquement afin d'en assurer la conformité à la nouvelle instruction, dès qu'elle serait donnée. Le Service a informé le CSARS qu'il ferait la prochaine évaluation annuelle de toutes ses ententes de liaison à la lumière de cette instruction.

Les objectifs essentiels de l'examen étaient de vérifier si les relations et contacts avec les organismes étrangers concernés étaient conformes aux ententes particulières en matière de liaison et si le Service avait traité comme il fallait les informations fournies ou reçues.

De façon plus générale, le Comité a scruté les activités au bureau choisi dans le contexte de l'ensemble du programme de liaison du Service avec l'étranger, y compris les instructions du Ministre et les politiques du SCRS. Comme il l'avait fait lors d'examen antérieurs des activités de liaison du Service avec l'étranger, le CSARS a porté une attention spéciale aux échanges d'informations qui auraient pu amener des tiers à violer les droits de la personne.

POLITIQUES ET ADMINISTRATION

Dans l'ensemble, les politiques de liaison avec l'étranger sont énoncées dans des instructions du Ministre; pour la période à l'étude, l'instruction pertinente avait été donnée en 1982. Comme il est prescrit à l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut conclure des ententes de coopération avec des organismes d'autres pays. Le Comité examine ces ententes dans lesquelles la nature et la portée de chacune.

La conclusion d'ententes de liaison avec des services de renseignement étrangers doit être approuvée par le solliciteur général après consultation du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international. L'entente à laquelle sont assujettis les échanges au bureau choisi pour la vérification de cette année a été signée au cours de la dernière décennie.

Nouvelle instruction du Ministre

Comme on l'a vu plus haut, l'instruction ministérielle concernant la période à l'étude remonte à 1982. Depuis la vérification du Comité au bureau d'ALS visé, le Ministre a toutefois donné une nouvelle instruction couvrant toutes les opérations du SCRS, y compris les ententes de liaison avec l'étranger. Dans son rapport de 1997-1998, le Comité a jugé nécessaire que le gouvernement mette à jour cette instruction, notamment en ce qui touche les activités de liaison avec l'étranger, et il a recommandé que le Service revioie toutes ses ententes pour en assurer la conformité au nouveau cadre, dès que celui-ci serait instauré. Dans son examen de la nouvelle instruction ministérielle, le Comité s'est attaché tout particulièrement aux éléments touchant la liaison avec l'étranger, compte tenu de ses propos antérieurs. (Voir à la page 8 l'exposé complet sur cette instruction.)

Examen des activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 2000-2001

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Rapport n° 2000-03

CONTEXTE

Comme il est prévu au sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) examine les ententes de coopération et d'échange d'informations que le SCRS conclut avec des services de renseignement et de police étrangers ainsi que les informations qu'il leur communique.

Cette année, l'examen du CSARS visait un bureau d'agent de liaison-sécurité (ALS) qui œuvre à l'étranger dans un milieu particulièrement difficile. C'est un défi de taille d'assurer la sécurité du cadre physique de fonctionnement de ce bureau où les conditions de travail généralement pénibles empirent la situation. Le SCRS a ouvert ce bureau avec la conviction qu'un engagement constructif, fondé sur le dialogue et sur l'échange d'informations, l'aiderait à s'acquitter de son mandat en matière de sécurité nationale. Il s'est employé à chercher des terrains communs particuliers où les informations ainsi échangées pourraient favoriser les intérêts canadiens et il a qualifié de « prudente » et « mesurée » – c'est-à-dire favorisant la transparence et la coopération – son approche à l'égard de cette relation.

MÉTHODE D'EXAMEN

La vérification effectuée par le Comité a porté sur trois catégories de documents :

- tous les échanges d'informations effectués à ce bureau par l'ALS du SCRS, dont ceux par voie électronique;
- toute la correspondance avec des organismes de renseignement étrangers traitée à ce bureau; et
- l'ensemble des instructions et documents de référence reçus ou envoyés par l'ALS, y compris ses « évaluations d'organismes étrangers ».



Examen des activités de
renseignement du SCRS

Section 1

prendre des décisions qui sont vitales pour préserver tant la liberté des Canadiennes et des Canadiens que leur sécurité. Le terrorisme est un outrage à la démocratie; pour y faire échec, il faudra à la fois consolider sensiblement la coopération et la détermination internationales et promouvoir sans relâche les valeurs fondamentales du Canada.

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

Le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces pour leur sécurité.

- La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.
- La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

- La section 3 englobe sous une même rubrique – Régime de responsabilisation du SCRS – les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité – scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période – et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits. Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

divergentes, confèrent une grande importance à la compréhension des événements lorsqu'ils se produisent un peu partout dans le monde. Au moment où le SCRS réoriente ses efforts, le CSARS continuera de moduler en conséquence l'accent qu'il donne à ses recherches et les ressources qu'il y consacre.

Les fonctions du Comité à titre de tribunal chargé d'instruire les plaintes ont aussi évolué sensiblement. Une proportion croissante de plaintes concerne des questions de filtrage lié à l'immigration et à la sécurité qui portent pour la plupart sur des évaluations du Service à l'égard de personnes nourrissant des visées politiques et qui nécessitent de longues investigations sur les activités, les sources de renseignement et les cultures politiques d'autres pays. Si les projets de loi C-16 et C-11 entrent en vigueur, le CSARS craint de voir ces plaintes se multiplier.

Le Comité ne croit en l'existence d'aucune solution politique ou législative magique qui rende ces jugements moins difficiles à porter ou facilite l'atteinte d'un juste milieu entre la sécurité nationale et la protection des droits civils. En vertu de la politique nationale actuelle, le Service est tenu d'enquêter sur les menaces dont le gouvernement doit être informé, selon son évaluation professionnelle de la gravité de chacune. Quant aux évaluations du CSARS, elles sont aussi fondées sur l'expérience et le savoir professionnels, et non sur des guides d'orientation. Le Comité ne croit pas, non plus, qu'il soit bien utile de définir avec précision les termes « terroriste », « association » ou « extrémisme », surtout dans un contexte mondial où les changements semblent se faire chaque jour plus rapides.

Le CSARS confère toutefois un éclairage particulier aux dilemmes entourant le renseignement de sécurité – ce qui était précisément l'intention du Parlement. Le SCRS représente le droit et la responsabilité du gouvernement de protéger la vie des citoyens et de maintenir l'ordre public. Le CSARS incarne, entre autres, un principe juridique essentiel de la démocratie canadienne, soit que les citoyens ont le droit à la vie privée et des libertés civiles et sont soustraits au pouvoir gouvernemental sans entrave – la « liberté de l'individu ».

La complexité et l'ambiguïté qui ont fini par dominer le travail dans le domaine du renseignement de sécurité signifient qu'une proportion plus grande que jamais des pouvoirs de jugement du Service – et, par conséquent, du Comité – sert à

- Au Service canadien du renseignement de sécurité, le déploiement des ressources, tant humaines que financières, traduit la nécessité croissante de faire face à de multiples menaces terroristes.

- Dans ses rapports publics des dernières années, le Service se dit de plus en plus préoccupé par le terrorisme et par un cadre de sécurité internationale qui favorise la conduite d'activités terroristes au Canada et à l'étranger.

- Les changements législatifs proposés et apportés par le gouvernement fédéral (projets de loi C-16, modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et C-11, la *Loi sur l'immigration*) témoignent dans les deux cas de craintes que la violence à caractère politique ne soit dirigée ou financée de l'intérieur du Canada.

- *Le Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement* (Kelly, 1999), dernière étude du Parlement sur les questions de renseignement de sécurité, traite presque exclusivement de terrorisme et de violence à caractère politique et reste laconique quant aux menaces de l'espionnage.

Bref, en une dizaine d'années à peine, le SCRS, jadis voué surtout à lutter contre l'espionnage en faisant échec aux activités de collecte de renseignements d'un nombre assez limité de gouvernements étrangers, se précoccupe désormais avant tout du terrorisme et des politiques qui sous-tendent ce phénomène.

Les modalités complexes de cette mutation sont parentes. Les « cas » dont doit traiter le Service l'obligent à porter des jugements nuancés au sujet d'organismes et de personnes qui ont des visées politiques

démarcation souvent floue qui sépare les actions à caractère licite, politique ou illicite, teintées de violence ou de menaces de violence – au sujet des organismes et des personnes qui ont des visées politiques. Comme il appartient au Comité d'examiner et d'évaluer la qualité des jugements du SCRS en cette matière et que les priorités de celui-ci ont changé, les nôtres aussi ont évolué.

Pour le Comité, les questions d'action politique licite ou illicite et d'« association » à une organisation terroriste prennent une importance plus grande que jamais dans ses fonctions de surveillance et de tribunal chargé d'examiner les plaintes. Sur ces deux plans, son travail s'est transformé radicalement depuis 15 ans, ou même 10, et n'a pas fini d'évoluer. Les menaces terroristes, qui émanent de sources nouvelles et

Déclaration du Comité 2000-2001

Les événements survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis auront dissipé tout doute qui pouvait subsister quant au fait que les menaces les plus graves à la sûreté du Canada et à la sécurité de ses citoyens prennent des formes fort différentes de celles qu'a connues la génération précédente. Il y a environ seize ans, à l'époque du dernier remaniement de l'appareil national du renseignement de sécurité, la politique militaire singulière de la guerre froide était la toute première préoccupation. Aujourd'hui, nous vivons tous dans un monde marqué au coin de diverses forces nouvelles qui changent rapidement.

Personnes, capitaux, information, technologies et idéologies politiques sont plus mobiles que jamais. Pour la plupart, les influences qui en découlent sont réjouissantes ou du moins salutaires, mais d'autres ne le sont résolument pas. Par sa qualité de pays démocratique qui favorise les rapports et les investissements internationaux et qui accueille visiteurs et immigrants, le Canada s'expose à la fois aux meilleures et aux pires de ces influences.

Ce changement profond dans la nature des menaces se reflète dans tous les domaines de la politique publique qui touchent les intérêts nationaux du Canada et la sécurité de ses citoyens :

- Dans les instructions ministérielles données à la collectivité nationale du renseignement de sécurité, la violence à des fins politiques et le terrorisme figurent nettement à titre de menaces les plus sérieuses pour le Canada, les Canadiennes et les Canadiens.

Section 2 : Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes	31
A. Filtrage de sécurité	33
B. Enquêtes sur les plaintes	37
Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS	41
A. Les rouages de la responsabilisation du SCRS	43
B. Au sein du CSARS	46
Annexe A : Sigles employés dans le rapport	49
Annexe B : Rapports et études du CSARS depuis 1984	53
Annexe C : Recommandations et principales constatations	65
Annexe D : Résumé des plaintes	71

Table des matières

Déclaration du Comitévii

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS x

Section 1 : Examen des activités de renseignement
du SCRS 3

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 2000-2001 3

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers 3

Les instructions du Ministre – révision et mise à jour 8

Echanges d'informations au Canada (5) 9

Examen de la préparation des mandats 11

Notes d'évaluation de sécurité à CIC 12

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région 16

Autorisation des enquêtes 16

Exécution des mandats 18

Examen d'opérations délicates 19

Sécurité interne 20

C. Au sein du SCRS 21

Les mandats : généralités et données statistiques 21

Les organes opérationnels du SCRS 23

Ententes avec les ministères et les gouvernements 25

La collecte de renseignements étrangers 27



L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

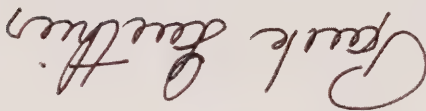
Le 30 septembre 2001

Monsieur le Ministre,

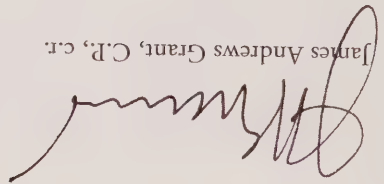
Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous présentons au Parlement, par votre entremise, le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 2000-2001.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

La présidente,
Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.



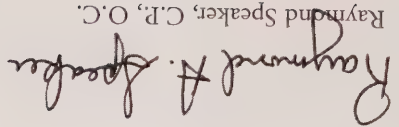
James Andrews Grant, C.P., c.r.




Robert Keith Rae, C.P., O.C., c.r.



Raymond A. Specker, C.P., O.C.



Frank McKenna, C.P.



Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
122, rue Bank
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441
Télécopieur : (613) 990-5230

Site Web : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert
de 8 h 00 à 17 h 30, heure normale de l'Est.

Nota : Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a
lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001
N° de cat. JS71-1/2001
ISBN 0-662-65978-3

Examen opérationnel du Service canadien
du renseignement de sécurité

Rapport du CSARS 2000-2001



Canada



Examen opérationnel du Service canadien
du renseignement de sécurité

Rapport du CSARS 2000-2001

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



